

Entrada N° 868-19

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIGGI COLUCCI, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 324 DE 22 DE JULIO 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, trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 324 de 22 de julio de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La Actora acude ante esta instancia jurisdiccional solicitando se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución No. 324 de 22 de julio 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.221-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:
...”

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, la Accionante solicita que la Sala restablezca la vigencia de la Resolución N° 221-A de 18 de abril de 2016; y que ordene al Servicio Nacional de Migración que se le reintegre como servidora pública de Carrera Migratoria en la posición de Supervisor de Migración II, junto con el pago de las prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** señala que su mandante, por medio del Decreto de Personal N°1420 de 7 de noviembre de 2011, fue nombrada en la posición de Inspector de Migración II, cargo que asumió mediante Acta de Posesión de 3 de enero de 2012.

Posterior a ello, mediante Resolución N°028-Administrativa de 3 de junio de 2014, suscrita por el Director del Servicio Nacional de Migración, en conjunto con el Sub Director y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina, con fundamento en el Decreto N° 40 de 16 de marzo de 2009, vigente al momento de los hechos, le confirieron a su representada el cargo de servidora pública de Carrera Migratoria en la posición de Oficinista de Trámites de Migración I, por el cumplimiento de los requisitos de ingreso.

Seguidamente, indica que a través de la Resolución N°297-Administrativa de 19 de octubre de 2015, el Director y Sub Director del Servicio Nacional de Migración, junto con el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina de esa Entidad, homologaron el cargo de servidor público de Carrera Migratoria, de Oficinista de Trámite de Migración I a Inspector de Migración I; título que fue corregido por medio de la Resolución N°221-A de 18 de abril de 2016, confiriéndole la posición de Supervisor de Migración II.

Sin embargo, continúa señalando que, de manera oficiosa, mediante la Resolución N° 324 de 22 de julio 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 N° 358 de 1 de agosto de 2019, mediante la cual se mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; resultando ambas viciadas de nulidad.

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

El apoderado judicial de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, indica se han conculcado las siguientes normas:

- Los artículos 18 (numeral 4); 128, 139, 140 y 146 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, en su orden, indican que son funciones del Consejo de Ética y Disciplina velar por la correcta aplicación del Procedimiento Ordinario y Procedimiento Especial de Ingreso; los cargos de servidores públicos que no pueden solicitar el ingreso a la Carrera Migratoria; que le corresponderá al Consejo de Ética y Disciplina la emisión del Certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria; las causas por las cuales se pierde la condición de servidor público de Carrera Migratoria; y que los servidores públicos que adquirieron que fueron acreditados mediante el proceso especial de ingreso estipulado en el Decreto anterior, mantendrán su condición de Carrera Migratoria; y
- Los artículos 36, 47, 52 (numeral 4), 62 y 155 (numeral 1) 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

provenza de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; 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 Principio del Debido Proceso; 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; y de la motivación de los actos administrativos que afecten derechos subjetivos.

III. INFORME DE CONDUCTA.

La Directora General del Servicio Nacional de Migración, por medio de la Nota SNM-DG-845-19 de 8 de noviembre de 2019, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 345-348 del Expediente, en el que indicó que luego de revisado el Proceso de Acreditación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, 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.

Por lo anterior, ante la existencia del Informe del Consejo de Ética y Disciplina, se procedió a dejar sin efecto la Resolución N° 221-A de 18 de abril de 2016, por medio de la que 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 324 de 22 de julio de 2019, que mantuvo el contenido del acto administrativo principal, puesto que la accionante ostentaba la condición de personal de confianza, por lo que su posición era de libre nombramiento y remoción.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El señor Procurador de la Administración, mediante la Vista N°1121 de 24 de agosto de 2021, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal la

Resolución No. 324 de 22 de julio 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, manifiesta el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la Nota SNM-CED-011-19 de 12 de julio de 2019, suscrita por el Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, organismo garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al Régimen de Carrera Migratoria; comunicación en la que informó a la Dirección General de la Entidad que la acreditación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** no contó con la auditoría previa que debía realizar dicho cuerpo colegiado (Cfr. fojas 385-390 del Expediente Judicial).

Alega, que la omisión del Informe de Auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina de la entidad demandada, era un trámite fundamental para que **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** fuera acreditada como servidora de Carrera Migratoria, lo que motivó la expedición de la Resolución N° 324 de 22 de julio de 2019 (Cfr. fojas 385-391 del Expediente Judicial).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante la Vista Número 1473 de 19 de octubre de 2021, el Procurador de la Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista N° 1121 de 24 de agosto de 2021, y, sin mayores variantes, insiste en la declaratoria de legalidad de los actos administrativos impugnados (Cfr. fojas 413-417 del Expediente Judicial).

Por su parte, el apoderado judicial de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, no presentó Alegatos de Conclusión.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, procede la Sala 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 Reparación.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución No. 324 de 22 de julio de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración, a través de la cual se resolvió dejar sin efecto la Resolución No. 221-A de 18 de abril de 2016, que le reconoció a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, su incorporación en Carrera Migratoria y le canceló dicho estatus laboral a la prenombrada.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado Luigi Colucci, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, 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 el apoderado judicial la Demandante censura de ilegal el acto administrativo proferido por la entidad demandada, alegando que dicha decisión vulnera los artículos 18 (numeral 4); 128, 139, 140 y 146 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015; y los artículos 36, 47, 52 (numeral 4), 62 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; posición basada en los siguientes razonamientos:

- Que la Resolución N°324 de 22 de julio de 2019, fue dictada en contravención de lo que la Ley señala respecto a los presupuestos que pueden producir la pérdida de la condición de servidor público de Carrera Migratoria,

dentro de los cuales no se encuentra que conste en el Expediente de Personal del servidor público 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.

- Que por medio del acto administrativo demandado, se dejó sin efecto la Resolución N° 221-A de 18 de abril de 2016; no obstante, la misma no constituía el acto que le otorgó a su mandante la condición de funcionaria de Carrera Migratoria;

- Que el Proceso de Acreditación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** se rigió con base a los requisitos de ingreso contemplados en el Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009, aplicable por encontrarse vigente en ese momento, por lo que mal podía exigírsele el cumplimiento de otras formalidades dispuestas en un cuerpo normativo distinto;

- Que la naturaleza del cargo bajo el cual fue acreditada **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** no se encontraba exceptuado para el ingreso a la Carrera Migratoria; y

- 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 y al Principio de Motivación del acto administrativo.

- **Problema Jurídico Planteado por la Accionante.**

Observa la Sala que las disconformidades de la Demandante se dirigen, medularmente, a la figura de la revocatoria del acto administrativo, al señalar que su incorporación como servidora pública de Carrera Migratoria, constituye un acto en el que se le reconoce un Derecho y que se encontraba en firme; sin embargo, se revocó por el acto acusado de ilegal, sin cumplir con el procedimiento dispuesto en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y, en segundo lugar, tal medida de oficio ni siquiera recayó en el acto que le reconoció tal

condición.

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

Adentrándonos al análisis de los cargos de ilegalidad esgrimidos por la Actora, observa el Tribunal que, de conformidad con las piezas que conforman el expediente de personal, por medio del Decreto de Personal No. 1420 de 7 de noviembre de 2011, **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, fue nombrada en el cargo de Inspector de Migración II en el Servicio Nacional de Migración, del cual tomó posesión el 3 de enero de 2012 (Cfr. fojas 15 y 22 del expediente administrativo).

Seguidamente, mediante el Decreto de Personal No. 983 de 20 de septiembre de 2013, se le realizó un ajuste de sueldo a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** de ochocientos balboas (B/.800.00) a mil balboas (B/. 1,000.00), y variación al cargo de Inspector de Migración III (Supervisor), del cual se posesionó el 20 de septiembre de 2013 (Cfr. fojas 116 y 119 del expediente administrativo).

Luego de ello, consta que a través de la Resolución 028-Administrativa de 3 de junio de 2014, el Director General de Migración, en conjunto con el Sub Director General y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina, previa evaluación de la Unidad de Recursos Humanos, le reconocieron a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, su condición de servidora pública incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Oficinista de Trámites de Migración I (Cfr. fojas 163 y 164 del expediente administrativo).

Cabe señalar, que mediante la Resolución 297-Administrativa de 19 de octubre de 2015, **se homologó** el cargo de carrera migratoria conferido a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** mediante la Resolución 028-Administrativa de 3 de junio de 2014, **modificando** la posición a Inspector de Migración III, y **manteniendo** su condición de servidora pública de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 102 y 103 del expediente administrativo).

Posteriormente, a través de la Resolución 221-A de 18 de abril de 2016, **se**

dejó sin efecto el artículo primero de la Resolución 297 Administrativa de 19 de octubre de 2015, **modificando** la posición conferida a Supervisor de Migración II, y **manteniendo su condición de servidora pública de Carrera Migratoria** (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

Finalmente, por medio de la Resolución No. 324 de 22 de julio de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, en conjunto con la Sub Directora General y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina dejaron sin efecto Resolución No. 221-A de 18 de abril de 2016, y ordenaron cancelar su reconocimiento como funcionaria de Carrera Migratoria, con base en lo preceptuado en los artículos 18 (numeral 4), 128 y 139 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015 (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Contra esta última decisión, consta que la Accionante presentó un Recurso de Reconsideración, resuelto por medio de la Resolución No. 358 de 1 de agosto de 2019, que confirmó la desacreditación de la Actora como servidora pública de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 20-22 y 23-25 del expediente judicial).

Al analizar las posturas de quienes intervienen dentro de la controversia que nos ocupa, la Sala concluye que le asiste la razón a la parte actora. Ello es así, pues, logra demostrar que el Servicio Nacional de Migración no cumplió con lo establecido en la Ley, para poder revocar de oficio la acreditación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** como funcionaria de Carrera Migratoria, por las razones que a continuación exponemos.

Adentrándonos al examen de legalidad que nos corresponde, tenemos 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.”

Como primer punto, este Tribunal debe advertir que si bien el Decreto Ejecutivo No. 40 de 16 de marzo de 2009, que reglamentaba la Ley de Carrera Migratoria, fue derogado por el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, no podemos soslayar que el mismo **se encontraba vigente al momento en que se efectuó la incorporación de DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA al sistema de Carrera**, siendo esta la razón por la cual la prenombrada se rigió bajo el Procedimiento Excepcional de Ingreso preceptuado en el primer bloque normativo.

Aclarado lo anterior, el Decreto Ejecutivo No. 40 de 16 de marzo de 2009, establecía un Procedimiento Excepcional diseñado para incorporar automáticamente a la Carrera Migratoria a los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración en funciones, siendo éste el caso de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, quien se encontraba laborando en la entidad demandada desde el 3 de enero de 2012.

Respecto de los requisitos a cumplir para todo aquel funcionario que aspiraba ingresar a la Carrera Migratoria bajo el Procedimiento Excepcional, los artículos 99, 102 y 107 del referido cuerpo reglamentario, que corresponden al apartado de normas que regulaban el Ingreso Excepcional a la Carrera Migratoria, indicaban lo siguiente:

“Artículo 99. 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.”

“Artículo 102. Los servidores públicos que aspiren ingresar a la Carrera Migratoria, a través del procedimiento especial de ingreso, deberán actualizar sus expedientes a fin de facilitar la evaluación de sus antecedentes, para su incorporación.”

“Artículo 107. 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.”

En este orden de ideas, tenemos que en el Considerando de la Resolución No. 324 de 22 de julio de 2019, censurada de ilegal, el Servicio Nacional de Migración indica lo siguiente:

“...
Que la Unidad de Recursos Humanos conjuntamente con la Academia Migratoria aplicaron los criterios evaluativos del Procedimiento Especial de Ingreso a los Servidores Públicos en funciones del Servicio Nacional de Migración para determinar su ingreso excepcional al régimen de Carrera Migratoria, esté debidamente validado por el Consejo de Ética y Disciplina; realizado a través de la auditoría de expediente y refrendado por el Presidente del mismo.

...
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.”

Se desprende de la parte motiva del acto administrativo impugnado, que el Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto el reconocimiento otorgado previamente a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** como servidora pública de Carrera Migratoria, tomando como fundamento la ausencia de la auditoría que le corresponde realizar al Consejo de Ética y Disciplina de esa entidad.

Tomando en consideración lo anterior, la Sala considera oportuno señalar que **aun cuando no se indique de forma taxativa el marco jurídico sobre el cual se basa la Resolución No. 324 de 22 de julio de 2019, para cancelar de oficio** el reconocimiento conferido a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** como servidora pública 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.”

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

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.

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 **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**; 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 **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** como funcionaria de Carrera Migratoria.

Es por ello, que 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 **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, al reconocerla como servidora pública de Carrera Migratoria, toda vez que no se enmarca en alguno de los supuestos consagrados en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000; es decir, que el acto administrativo objeto de reparo no sustentó que dicha revocatoria se dio porque la acreditación dada a la prenombrada fue emitida por autoridad incompetente; o porque la Actora hubiese incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla; o ya sea que la Accionante hubiese consentido dicha anulación; o alguna normativa especial que permitiera la adopción de esta decisión.

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. 324 de 22 de julio 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 DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA como servidora pública 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 a la prenombrada.**

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 N° 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.

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

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.

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 que le confería a **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, su condición de servidor público de Carrera Migratoria, **sin siquiera identificar o enmarcar su actuación en alguno de los 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 a la activadora jurisdiccional.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal Colegiado aprecia del material probatorio arribado al negocio jurídico que ocupa nuestra atención, la inobservancia incurrida por parte de la Institución que se demanda, al llevar a cabo la desacreditación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, infringiendo su propia normativa.

Esto es así, pues de la sola lectura de la Nota de 3 de junio de 2014, suscrita por la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, visible a foja 161 del Expediente Administrativo, se expuso el resultado de la

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

Evaluación de Antecedentes a solicitud de Ingreso a la Carrera Migratoria, que expresa lo que a continuación citamos:

“En cumplimiento a las normas relativas de aplicación del procedimiento Especial de Ingreso a Carrera Migratoria y a solicitud presentada, **le notificamos el resultado del Proceso de Validación de Antecedentes, debidamente aprobado por el Consejo de Ética y Disciplina.**

Usted cumple con los requisitos del cargo homologado así:

Cargo Según Nombramiento: Inspector de Migración II

Cargo Según Funciones: Inspector de Migración III, Supervisor- con funciones de Sub Jefa de Compras.

No obstante, no cumple con los requisitos de educación formal necesaria para el Cargo de Sub-Jefa de Compras, por lo que se ubica dentro del Cargo de Carrera Migratoria como Cargo Homologo de Oficinista de Trámite de Migración I.” (La negrita es nuestra).

En adición, consta el Informe de Evaluación de Antecedentes, **elaborado por la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración, conjuntamente con la Analista y la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos**, documento en el que se estudió la experiencia laboral de la prenombrada y los requisitos de educación formal, a fin de determinar el cargo de Carrera Migratoria cónsono a su preparación y trayectoria laboral (Cfr. foja 157 del expediente administrativo).

Del contenido de los elementos probatorios aludidos, se desprende con meridiana claridad que la incorporación de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA**, a la Carrera Migratoria, se dio en cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 102 y 107 del Decreto No. 40 de 16 de marzo de 2009, ya citados, siendo éstos, la evaluación previa de los antecedentes laborales de la recurrente, **y la aprobación de éstos por parte del Consejo de Ética y Disciplina**, en su condición de organismo supervisor de la correcta aplicación del Procedimiento Excepcional de Ingreso.

Precisamente en función de lo expuesto, al momento de haberse dictado la Resolución 028-Administrativa de 3 de junio de 2014, por medio de la cual se acreditó a la Accionante como servidora pública de Carrera Migratoria, dicha decisión **fue suscrita** por el Director General del Servicio Nacional de Migración, en su condición de regente; el Sub Director General; **y la Presidenta del Consejo**

de Ética y Disciplina.

A lo anterior, se añade que el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, (que derogó el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y el Decreto Ejecutivo 112 de 24 de febrero de 2014), en sus artículos 146 y 148 **validó el reconocimiento de todos aquellos servidores públicos incorporados a la Carrera Migratoria previamente**, disposiciones que puntualizan lo siguiente:

“Artículo 146. Los servidores públicos que fueron acreditados mediante el proceso especial de ingreso estipulado en el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y sus modificaciones, **mantendrán su condición de servidor público de Carrera Migratoria y sus cargos serán homologados con la nueva estructura introducida por el presente Decreto Ejecutivo**, de la siguiente forma:

Estructura Anterior (Decreto Ejecutivo 112 de 2014 artículos 2, 3 y 4)	Estructura Nueva
NIVEL BÁSICO	
Inspector y Oficinista I	Inspector de Migración I
Inspector, Oficinista y Analista II	Inspector de Migración II
Inspector, Oficinista y Analista III	Inspector de Migración III
Inspector, Oficinista y Analista IV	Inspector de Migración IV

...” (Lo resaltado es del Tribunal).

“Artículo 148. De iniciarse un proceso de homologación de cargos posterior a la entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo, el procedimiento se regirá por los lineamientos que la Unidad de Recursos Humanos establezca para tal fin, **siempre y cuando el mismo no sea en detrimento del servidor público.**” (La negrita es de la Sala).

Efectivamente, la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional detalló las razones por las que procedió a realizar la homologación correspondiente, tal como se constata en la Nota visible a foja 219 del expediente administrativo, en la que se explicó lo siguiente: *“Con el nuevo Decreto Ejecutivo 138 del 4 de mayo de 2015, que deroga el Decreto Ejecutivo 40, en su Artículo 146 se señala que los servidores públicos que fueron acreditados mediante el proceso especial de ingreso mantendrán su condición de servidor público de Carrera Migratoria y sus cargos serán homologados con la nueva estructura introducida por el presente Decreto Ejecutivo. (Ver cuadro) por lo que los Inspectores y Oficinistas I, pasan a ser Inspectores de Migración I, cargo este*

donde se enmarca la referida servidora pública.”

A fin de dar cumplimiento a los nuevos parámetros que regulan la materia, el Servicio Nacional de Migración profirió la Resolución No. 297-Administrativa de 19 de octubre de 2015, por medio de la cual se homologó el cargo de Oficinista de Trámite de Migración I a Inspector de Migración I, **manteniendo igualmente la condición de DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA como servidora pública de Carrera Migratoria**, pues tal como lo mandata la norma, dicha transición no puede ser menoscabando el derecho a la estabilidad adquirido por el funcionario.

Bajo este marco de ideas, esta Corporación de Justicia es del criterio que la Resolución No. 324 de 22 de julio de 2019, acusada de ilegal, se emitió en contravención de lo consagrado en la Ley y menoscabando los derechos de la actora, puesto que tal como ha quedado evidenciado, el Procedimiento de Ingreso de **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** a la Carrera Migratoria contó con la aprobación previa del Consejo de Ética, conforme lo indica la parte motiva de la Resolución 028- Administrativa de 3 de junio de 2014, que expresa:

“Que la Unidad de Recursos Humanos conjuntamente con la Academia Migratoria aplicaron los criterios evaluativos del Procedimiento Especial de Ingreso a los Servidores Públicos en Funciones del Servicio Nacional de Migración para determinar su ingreso excepcional al Régimen de Carrera Migratoria, **éste debidamente validado por el Consejo de Ética y Disciplina; realizado a través de la auditoría de expediente y refrendado por el Presidente de mismo.**” (Lo resaltado es del Tribunal) (Cfr. foja 105 del expediente administrativo).

En mérito de lo expuesto, esta Corporación de Justicia es del criterio que se ha configurado la violación que se alega de los artículos 46, 62 y 155 de la Ley 38 de 2000; por consiguiente, la Sala se abstiene de efectuar consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en la demanda.

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.

PARTE RESOLUTIVA

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 ES ILEGAL** la Resolución N°324 de 22 de julio 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 **DAYLEEN LINETH DÍAZ PLICETT DE DE LA GUARDIA** su reconocimiento como servidora pública de Carrera Migratoria en la posición en la que fue acreditada.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**