

Entrada N° 890-19

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIGGI COLUCCI, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°321 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, veintitrés (23) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°321 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 accionante pretende se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°321 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.535-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 ordene al Servicio Nacional de Migración que se le reintegre como servidora pública de Carrera Migratoria en la posición de Supervisor de Migración III, 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** señala que su mandante fue nombrada en la posición de Inspector de Migración III, cargo que asumió mediante Acta de Posesión de 13 de agosto de 2012.

Posterior a ello, mediante Resolución N°004-Administrativa de 10 de marzo 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, por el cumplimiento de los requisitos de ingreso.

Seguidamente, indica que a través de la Resolución N°319-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; título que fue corregido por medio de la Resolución N°535-A de 18 de abril de 2016, confiriéndole la posición de Supervisor de Migración III.

Sin embargo, continúa señalando que, de manera oficiosa, mediante la Resolución N° 321 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° 376 de 19 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.

En cuanto a los preceptos legales vulnerados con la emisión del acto administrativo impugnado, el apoderado judicial de **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, 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 provenga 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.

Por su parte, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, por medio de la Nota SNM-DG-844-19 de 8 de noviembre de 2019, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 36-39 del Expediente, en el que indicó que luego de revisado el Proceso de Acreditación de **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, 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° 321-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 321 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°1066 de 15 de octubre de 2020, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal la Resolución N°321 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 de 10 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** no contó con la auditoría previa que debía realizar dicho cuerpo colegiado (Cfr. fojas 80-86 del Expediente Judicial).

Alega, 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** fuera acreditada como servidora de Carrera Migratoria, lo que motivó la expedición de la Resolución N° 321 de 22 de julio de 2019 (Cfr. fojas 86-87 del Expediente).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante la Vista Número 037 de 20 de enero de 2021, el Procurador de la Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista N° 1066 de 15 de octubre de 2020, y, sin mayores variantes, insiste en la declaratoria de legalidad de los actos administrativos impugnados.

Por su parte, el apoderado judicial de **NORMA GUADALUPE AÑINO**

MARTÍNEZ, al presentar sus alegatos de conclusión, sustenta, medularmente, en que la Resolución N°321 de 22 de julio de 2019, fue dictada en menoscabo de los derechos subjetivos de su representada, como lo es el derecho a la estabilidad laboral obtenida por el previo ingreso a la Carrera Migratoria, procedimiento que se dio conforme a la Ley que se encontraba vigente en ese momento.

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 Reparó.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución N°321 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. 535-A de 18 de abril de 2016, que le reconoció a **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, su incorporación en Carrera Migratoria y canceló dicho estatus laboral a la prenombrada.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado Luiggi Colucci, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, 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 de quien recurre cuestiona 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°321 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°535-A de 18 de abril de 2016; no obstante, la misma no constituía el acto en firme que le otorgó a su mandante la condición de funcionaria de Carrera Migratoria, por lo que tal decisión no podría traer como resultado la cancelación de su reconocimiento a dicho régimen;

- Que el Proceso de Acreditación de **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** no es de libre nombramiento y remoción; por ende, no se encontraba exceptuado de ser ingresada 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.**

Entrando a resolver los cargos de ilegalidad esbozados por la actora, observa el Tribunal que, de conformidad con las piezas que conforman el expediente de personal, **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, por medio del Decreto de Personal No. 387 de 6 de junio de 2012, fue nombrada en el cargo de Inspector de Migración III (Supervisor) en el Servicio Nacional de Migración, del cual tomó posesión el 13 de agosto de

2012 (Cfr. fojas 119 y 124 del expediente administrativo).

Posteriormente, a través del Decreto de Personal No. 944 de 9 de septiembre de 2013, suscrito por el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública, se realizó un ajuste de sueldo a **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, de setecientos balboas (B/.700.00) a novecientos balboas (B/.900.00) (Cfr. fojas 108 y 109 del expediente administrativo).

Luego de ello, consta que a través de la Resolución 004 Administrativa de 10 de marzo de 2014, el Sub Director General de Migración, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina, le reconocieron a **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, su condición de servidora pública incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Oficinista de Trámites de Migración I (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Cabe señalar, que mediante la Resolución 535-A de 18 de abril de 2016, **se corrigió** la Resolución 004 Administrativa de 10 de marzo de 2014, en cuanto al título del puesto otorgado a **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, modificando la posición a Supervisor de Migración III, y manteniendo su condición de servidora pública de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Finalmente, por medio de la Resolución No. 321 de 22 de julio de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, en conjunto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina dejaron sin efecto Resolución No. 535-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 22 y 23 del expediente judicial).

Contra esta última decisión, consta que la accionante presentó un

Recurso de Reconsideración, resuelto por medio de la Resolución No. 679 de 7 de noviembre de 2019, que confirmó la desacreditación de la actora como servidora pública de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 24-29 y 30-32 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** como funcionaria de Carrera Migratoria.

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 NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, quien se encontraba laborando en la entidad demandada desde el 13 de agosto 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 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.”

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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, infringiendo su propia normativa.

Esto es así, pues de la sola lectura de la Nota de 11 de marzo de 2014, suscrita por la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, visible a foja 385 del Expediente de Personal, se expuso el resultado de la 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 III

Cargo Según Funciones: Inspector de Migración, Oficinista de Trámite de Migración.

Cargo de Carrera Migratoria Homologado: Oficinista de Trámite de Migración I.” (La negrita es nuestra).

Del contenido del elemento probatorio aludido, se desprende con meridiana claridad que la incorporación de **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, 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.

Aunado a lo anterior, se aprecia a fojas 86, 87, 89 y 92 del Expediente de Personal, las Hojas de Evaluación del Desempeño de la colaboradora **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**, de los que se observa que obtuvo una evaluación satisfactoria, lo que conllevó a que al momento de la evaluación de sus antecedentes la misma cumplía con los requisitos de conocimiento exigidos por la Ley, tal como se constató en la Nota de 11 de marzo de 2014, suscrita por la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, **cuya información fue avalada por el Consejo de Ética y Disciplina de dicha institución.**

Precisamente en función de lo expuesto, al momento de haberse dictado la Resolución 004 Administrativa de 10 de marzo 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; la Unidad de Recursos Humanos; **y la Presidente 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).

A fin de dar cumplimiento a los nuevos parámetros que regulan la materia, el Servicio Nacional de Migración profirió la Resolución No. 535-A de 18 de abril de 2016, por medio de la cual se homologó el cargo de Oficinista de Trámites a Inspector de Migración, **manteniendo igualmente**

la condición de NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ 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 la Resolución No. 321 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** a la Carrera Migratoria contó con la aprobación previa del Consejo de Ética, conforme lo indica la parte motiva de la Resolución 004 Administrativa de 10 de marzo 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 18 del expediente).

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 N°321 de 22 de julio de 2019, para cancelar de oficio el reconocimiento conferido a **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** 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.” (Lo resaltado es de esta Sala).

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 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ**; y por otra, busca salvaguardar el principio de Seguridad jurídica y estabilidad del Acto Administrativo.

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 Acción contenciosa administrativa Registro Judicial, diciembre de 2013 436 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."²

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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** como funcionaria de Carrera Migratoria.

Configurada la violación que se alega del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, en virtud de las razones anotadas, la Sala se abstiene de efectuar consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en su Acción.

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

² Sentencia de 28 de noviembre de 2013 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

función de lo estructurado en la pretensión.

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°321 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 **NORMA GUADALUPE AÑINO MARTÍNEZ** 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**

**EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**