



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

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

**VISTOS:**

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

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

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

**“RESUELVE:**

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

157

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

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

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

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

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

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

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

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

15

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

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

### III. INFORME DE CONDUCTA.

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

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

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

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

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

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

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

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

Finaliza aclarando que la desacreditación de la Carrera Migratoria de

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

**V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

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

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

**VI. DECISIÓN DE LA SALA.**

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

➤ **Competencia del Tribunal.**

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

➤ **Acto Administrativo Objeto de Reparación.**

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

157

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

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

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

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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



• **Ingreso a la Carrera Migratoria.**

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

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

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

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

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

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