



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, nueve (9) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

VISTOS:

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°390 de 26 de agosto 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°390 de 26 de agosto 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.390-A del 19 de octubre del 2015, 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

221

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 y la negativa tácita por silencio administrativo, 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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** señala que su mandante, por medio del Decreto de Personal N°286 de 4 de abril de 2013, fue nombrada en el cargo de Inspector de Migración I, ocupando desde esa fecha diversos cargos dentro de la estructura funcional de la institución.

Posterior a ello, mediante Resolución N°390-Administrativa de 19 de octubre de 2015, suscrita por el Director del Servicio Nacional de Migración, en conjunto con el Sub Director y el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina, en atención al cumplimiento de los requisitos y formalidades legales de ingreso, le confirieron a su representada el cargo de servidora pública de Carrera Migratoria en la posición de Supervisor de Migración I.

Seguidamente, indica que a través de la Resolución N°667-A de 18 de abril de 2016, el Sub Director del Servicio Nacional de Migración, junto con la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos dispusieron corregir el título del puesto de Carrera Migratoria otorgado a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, confiriéndole la posición de Supervisor de Migración III, manteniendo el contenido del artículo primero de la Resolución N°390-Administrativa de 19 de octubre de 2015.

Sin embargo, continúa señalando que, de manera oficiosa, mediante la Resolución N° 390 de 26 de agosto 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.

226

Expone que, contra la precitada decisión, su mandante presentó oportunamente Recurso de Reconsideración; lo que dio origen a la Resolución N° 437 de 18 de septiembre de 2019, mediante la cual se mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal.

Finaliza indicando que, contra las anteriores decisiones, promovió recurso de apelación; no obstante, transcurridos más de dos (2) meses sin conocer ni ser notificados de pronunciamiento alguno, se entiende que el mismo fue negado. Por lo anterior, es de la opinión que los actos proferidos por el Servicio Nacional de Migración resultan viciados 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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, indica se han conculcado las siguientes normas:

- Los artículos 18 (numeral 4); 128, 139, 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, 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; y las causas por las cuales se pierde la condición de servidor público de Carrera Migratoria; y
- Los artículos 36, 47, 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; 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 N°2390. SNM-URH-844-AT de 29 de junio de 2020, remitió a esta Superioridad el Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 63-66 del Expediente, en el que indicó que luego de revisado el Proceso de Acreditación de **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, 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° 390-A de 19 de octubre de 2015 y la Resolución No. 667-A de 18 de abril de 2016, por medio el cual se acreditó a la demandante en el Régimen de Carrera Migratoria, decisión contra la cual la actora interpuso un Recurso de Reconsideración, que resolvió mantener 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°1546 de 29 de diciembre de 2020, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal la Resolución N°390 de 26 de agosto 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 044-19 de 20 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 el proceso de acreditación de **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** no contó con la auditoría previa que debía realizar dicho cuerpo colegiado (Cfr. fojas 139-144 del Expediente Judicial).

Alega, que si bien se expidieron resoluciones que le reconocieron a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** su incorporación a la carrera migratoria, no es menos cierto que la misma era personal de confianza de sus superiores, motivo por el cual no podía ingresar de manera regular al Sistema de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 145-147 del Expediente).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante la Vista Número 369 de 22 de marzo de 2023, el Procurador de la Administración, mantiene la opinión expresada en la Vista N° 1546 de 29 de diciembre de 2020, y, sin mayores variantes, insiste en la declaratoria de legalidad de los actos administrativos impugnados (Cfr. fojas 213-215 del expediente judicial).

Por su parte, el apoderado judicial de **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, no presentó escrito alguno.

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

223

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°390 de 26 de agosto de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración, a través de la cual se resolvió dejar sin efecto la Resolución No. 390-A de 19 de octubre de 2015, que le reconoció a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, 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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, 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 y 140 del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015; y los artículos 36, 47, 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°390 de 26 de agosto 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 la naturaleza del cargo bajo el cual fue acreditada **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** 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, sin que concurriera alguno de los supuestos que prevé la Ley para la pérdida de su condición de funcionaria de carrera.

- **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, **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, por medio del Decreto de Personal No. 286 de 4 de abril de 2013, fue nombrada en el cargo de Inspector de Migración I en el Servicio Nacional de Migración, del cual tomó posesión el 13 de mayo de 2013 (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente administrativo).

Posteriormente, a través del Decreto de Personal No. 170 de 2 de junio de 2015, suscrito por el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de

227

Seguridad Pública, se realizó un ajuste de sueldo a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, de mil balboas (B/.1,000.00) a mil ciento diez balboas (B/.1,110.00) (Cfr. fojas 142-145 del expediente administrativo).

Luego de ello, consta que a través de la Resolución 390-Administrativa de 19 de octubre de 2015, el Director General de Migración, en conjunto con el Sub Director y el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina, le reconocieron a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, su condición de servidora pública incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Supervisor de Migración I (Cfr. fojas 164-166 del expediente administrativo).

Cabe señalar, que mediante la Resolución 667-A de 18 de abril de 2016, **se corrigió** la Resolución No. 390 de 19 de octubre de 2015, en cuanto al título del puesto otorgado a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, modificando la posición a Supervisor de Migración III, y manteniendo su condición de servidora pública de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 185 y 186 del expediente administrativo).

Finalmente, por medio de la Resolución No. 390 de 26 de agosto de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, dejó sin efecto la Resolución No. 390-A de 19 de octubre de 2015, 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 55 y 56 del expediente judicial).

Contra esta última decisión, consta que la accionante presentó un Recurso de Reconsideración, resuelto por medio de la Resolución No. 437 de 18 de septiembre de 2019, que confirmó la desacreditación de la actora como servidora pública de Carrera Migratoria (Cfr. fojas 23-29 y 57-58 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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** como funcionaria de Carrera Migratoria.

229

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.”

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

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

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

CECIBEL FLORES PINTO, en virtud que la misma empezó a laborar en dicha institución el 13 de mayo de 2013, en el cargo de Inspector de Migración I.

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

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

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

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

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

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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, infringiendo su propia normativa.

Esto es así, pues de la sola lectura de la Nota de 6 de noviembre de 2015, suscrita por la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración,

visible a foja 170 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, **le notificamos el resultado del Proceso de Validación de Antecedentes, debidamente aprobado por el Consejo de Ética y Disciplina, en el cual queda incorporado automáticamente a la Carrera Migratoria como Supervisora de Migración I.**”
(La negrita es nuestra).

Del contenido del elemento probatorio aludido, se desprende con meridiana claridad que la incorporación de **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, a la Carrera Migratoria, se dio en cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 132 y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, 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 188, 189 y 161 del Expediente de Personal, las Hojas de Evaluación del Desempeño e Informe de Evaluación de Antecedentes de **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**, 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 6 de noviembre de 2015, 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 390-Administrativa de 19 de octubre de 2015, 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 el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina.**

Bajo este marco de ideas, esta Corporación de Justicia es del criterio la Resolución No. 390 de 26 de agosto 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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** a la Carrera Migratoria contó con la aprobación previa del Consejo de Ética, conforme lo indica la parte motiva de la Resolución 390-Administrativa de 19 de octubre de 2015, que expresa:

“Que la Unidad de Recursos Humanos conjuntamente con la Academia Migratoria aplicó 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 15 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°390 de 26 de agosto de 2019, para cancelar de oficio el reconocimiento conferido a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** 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*

232

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).

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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO**; 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:

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.

“ ...

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

De igual manera, debemos resaltar que, en casos análogos relacionados con desacreditaciones de oficio de funcionarios de Carrera Migratoria, esta Superioridad ya se ha pronunciado bajo los siguientes términos:

“ ...

En este mismo orden de ideas, es interesante destacar también, que al revisar la Resolución No. 589 de 17 de octubre de 2019 (Cfr. fs. 28-30 del expediente judicial) a través de la cual se dejó sin efecto la incorporación de la demandante a la Carrera Migratoria, esta únicamente lleva la firma de la Directora General del Servicio de Migración, *sin que se contara con el aval o la*

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

participación del Presidente o la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina y además, sin que se indicaran las razones o los motivos por los cuales la accionante había perdido la condición de servidora adscrita al régimen de Carrera Migratoria.

Una vez aclarado lo anterior, la Sala Tercera es del criterio que le asiste la razón al apoderado judicial de la parte actora, cuando afirma que se ha violado lo consagrado en el artículo 62 de la Ley 38/2000, que señala las causales y el procedimiento por las cuales una entidad pública puede revocar de oficio una resolución emitida por ella misma y que haya reconocido derechos a favor de terceras personas.

...

Así las cosas, para poder desacreditar a un servidor público adscrito al sistema de Carrera Migratoria, era indispensable que la resolución que lo excluía de dicha condición, fuera debidamente firmada por las correspondientes autoridades que en su debido momento le otorgaron dicho fuero o reconocimiento, por lo que todo acto administrativo que carezca de dichas formalidades no puede tener la condición de legal, ya que para desvincular a un servidor público del estatus que mantiene, es necesario que en este caso se diera la participación del Consejo de Ética y Disciplina, quien es el regente del procedimiento de incorporación y desvinculación de los funcionarios adscritos previamente al sistema de carrera migratoria.

La participación del correspondiente ente competente para llevar a cabo el respectivo procedimiento de desvinculación de la Carrera Migratoria es de suma importancia, ya que garantiza el principio de Seguridad Jurídica, toda vez que evita que cada vez que exista un cambio de autoridades políticas, ministeriales o de Dirección, el o la servidora adscrita a la carrera migratoria, pueda ser fácilmente removida, sin cumplirse adecuadamente con las solemnidades o formalidades para ello."³

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 de Migración 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 **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** como funcionaria de Carrera Migratoria.

Sumado a lo expuesto, tampoco se observa que la Accionante haya incurrido en alguno de los supuestos estipulados en el artículo 140 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, que delimita taxativamente las causales bajo las cuales el servidor público de Carrera Migratoria pierde tal condición.

En virtud de lo anterior, a criterio de la Sala se configura la violación que se alega del artículo 62 de la Ley 38 de 2000 y del artículo 140 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, por lo tanto, este Tribunal se abstiene de efectuar

³ Sentencia de 21 de diciembre de 2021 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is arranged in several paragraphs and is too light to transcribe accurately.

235

consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en su Acción.

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

En 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°390 de 26 de agosto de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se **ORDENA** al Servicio Nacional de Migración se le restablezca a **ANGIE CECIBEL FLORES PINTO** 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

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 12 DE Mayo

DE 20 23 A LAS 8:37 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1451 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 10 de Mayo de 20 23


SECRETARIA

SECRETARIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

• FIRMESE HOY _____ DE _____

• A LAS _____ DE LA _____

• _____

FIRMA