

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, ocho (8) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

V I S T O S:

La Licenciada Iris Muir, en nombre y representación de **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA**, promueve Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declaren nulos, por ilegales, la **Resolución N°151 de 22 de octubre de 2020**, emitida por la Directora General del Servicio Nacional de Migración, y su acto confirmatorio; y el **Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021**, modificado por el **Decreto de Personal N°146 de 9 de abril de 2021**, dictados por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Foja 3 del expediente judicial).

Mediante Resolución de cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), se admitió la presente demanda, por lo que se le envió copia de la misma al Ministro de Seguridad Pública, para que rindiera su informe explicativo de conducta, y se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera el concepto de ley correspondiente, en atención a lo consagrado en el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 (Foja 25 del expediente judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

Con la presente acción contenciosa, la parte actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal, de la **Resolución N°151 de 22 de octubre de 2020**, proferida por la Dirección General del Servicio Nacional de Migración, con la cual se dispuso (Ver fojas 8 y 9 del expediente administrativo):

“

RESUELVE:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la Resolución N°046-A del 8 de mayo del 2015, Resolución N°708 de 18 de abril de 2016, Resolución N°092 del 27 de julio de 2020, mediante la cual se le reconoce a la servidora pública su incorporación en Carrera Migratoria.

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

Así también, la accionante requiere la declaratoria de nulidad, por ilegal, del **Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021**, modificado por el **Decreto Ejecutivo N°146 de 9 de abril de 2021**, emitidos por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se determinó lo siguiente (Cfr. fs. 15 y 16 del expediente judicial):

“

DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese en parte el Decreto de Personal N°59 del 2 de marzo de 2021 así:

DICE:

Dejar sin efecto nombramiento del servidor público **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY GAMBOA**, en el cargo de **INSPECTOR DE MIGRACIÓN II**, Código N°8032032, Posición N°1404, Salario Mensual de B/.900.00 con cargo a la Partida N°G.001820401.001.001, contenido en el Decreto de Personal N°157 del 17 de mayo de 2016, Decreto de Personal N°170 del 2 de junio de 2015, Decreto de Personal N°223 de 13 de mayo de 2014 y el Decreto de Personal N°673 de 19 de septiembre de 2012.

DEBE DECIR:

Dejar sin efecto nombramiento del servidor público **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA**, en el cargo de **INSPECTOR DE MIGRACIÓN II**, Código N°8032032, Posición N°1404, Salario Mensual de B/.900.00 con cargo a la Partida N°G.001820401.001.001, contenido en el Decreto de Personal N°157 del 17 de mayo de 2016, Decreto de Personal N°170 del 2 de junio de 2015, Decreto de Personal N°223 de 13 de mayo de 2014 y el Decreto de Personal N°673 de 19 de septiembre de 2012.

.../”.

Como consecuencia de dichas declaraciones, la proponente solicita que se ordene al Servicio Nacional de Migración el reconocimiento de su condición como servidora pública de Carrera Migratoria y, seguidamente, se ordene su reintegro al cargo que ocupaba como Inspector de Migración II, en la entidad demandada, así como el pago de los salarios y prestaciones laborales dejados de percibir, desde su remoción, hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución.

Como fundamento de su pretensión, la activadora jurisdiccional sostiene que por medio del Decreto de Personal N°673 de 19 de septiembre de 2012, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública, fue nombrada en el Servicio Nacional de Migración, de manera eventual en el cargo de Inspectora de Migración I, el cual asumió mediante Acta de Toma de Posesión de 25 de septiembre de 2012.

Que mediante Nota 0603-SNM-URH-2017 de 29 de marzo de 2017 se certifica que a **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** se le reconoció estatus permanente, a partir del 25 de septiembre de 2013, demostrando un excelente desempeño de sus funciones, por lo cual se le hizo un aumento salarial, mediante Decreto de Personal N°170 de 2 de junio de 2015, al igual que el haber sido promovida a Inspector de Migración II, lo cual se puede corroborar con los formularios de Evaluación de Desempeño que se le han realizado, desde la fecha de ingreso hasta el año 2017.

Prosigue argumentando que, fue acreditada como funcionaria de Carrera Migratoria con la Resolución N°046-A de 8 de mayo de 2015 y que mantiene certificado original que la acredita en debida forma. Condición que fue revocada, mediante la Resolución N°151 de 22 de octubre de 2020, aun cuando cumplió con los requisitos legales establecidos en la ley que la hacían acreedora del estatus y posición que mantenía en la entidad demandada.

Establece, además, que fue desvinculada ilegalmente del cargo que ocupaba, en el cual mantenía estabilidad laboral como Servidora Pública de Carrera Migratoria, pues no se le siguió un procedimiento disciplinario por incumplimiento de los deberes contemplados en la Ley de Carrera Migratoria o en el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración.

Continúa indicando que, para su desacreditación no se cumplieron los presupuestos contemplados en el artículo 140 de la Ley de Carrera Migratoria, entre los cuales no se encuentra la justificación establecida en el acto de remoción.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

A criterio de la apoderada judicial de **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA**, los actos administrativos demandados y los confirmatorios, han vulnerado las siguientes disposiciones legales:

Los **artículos 154, 160 (numeral 3) y 173 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración**, adoptado mediante de la Resolución N°RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, que establece la sanción disciplinaria de los servidores públicos de Carrera Migratoria por la comisión de faltas establecidas en la ley; los tipos de faltas disciplinarias y sus sanciones; y, lo referente a las faltas de gravedad máxima, las cuales admiten directamente la destitución.

Los **artículos 53 y 155 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000**, "Que regula el Procedimiento Administrativo General", los cuales disponen sobre la anulación de un acto administrativo que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder; y, que los actos que deben ser motivados con clara referencia de los hechos y fundamentos de Derecho.

El **artículo 5 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994**, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", en el cual se establece la aplicación supletoria de la Ley de Carrera Administrativa en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

El **artículo 140 del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015**, que reglamenta la Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria, y deroga el Decreto Ejecutivo N°40 de 156 de marzo de 2009, así como el Decreto Ejecutivo N°112 de 24 de febrero de 2014, que establece las causales o presupuestos que ocasionan la pérdida de la condición de servidores públicos de Carrera Migratoria.

El **artículo 300 de la Constitución Política del República de Panamá**, que dispone que la remoción de los servidores públicos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que disponga la propia Constitución.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Visible a foja 27 del expediente judicial, se aprecia la Nota N°710-OAL-2021, C-11052, de 11 de octubre de 2021, por medio de la cual el Ministro de Seguridad Pública, procede a emitir el correspondiente informe de conducta, en cuya parte medular expone que la destitución de la señora **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** tiene su fundamento legal en el artículo 300 de la Constitución Política y en el artículo 2 del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece dentro del concepto de Servidor Público que no son de carrera, el Servidor Público en funciones.

Indica, además, que la prenombrada presentó recurso de reconsideración en contra el acto impugnado y su confirmatorio, el cual resolvió mantener en todas sus partes el acto principal, por el cual se dejó sin efecto el cargo que ocupaba en el Servicio Nacional de Migración.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El señor Procurador de la Administración, mediante la Vista Número 1860 de 28 de diciembre de 2021, ha solicitado a la Sala que declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021, modificado por el Decreto de Personal N°146 de 9 de abril de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, que se desestimen las pretensiones de la accionante (Cfr. fojas 28 a 39 del expediente judicial).

Como sustento de lo anterior, señala que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** no acreditó que, al momento de su desvinculación estuviera amparada en el régimen de Carrera Migratoria, por lo que no era necesario invocar causal alguna para desvincularla del cargo que ocupaba, pues solo bastaba notificarla del acto administrativo demandado y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo cual se agotó la vía gubernativa.

Argumenta el Ministerio Fiscal que, en el caso bajo estudio se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley y

que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, pues el acto demandado establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución, la cual sustentó por medio de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que le confiere la ley, por lo que el acto no deviene ilegal.

Con respecto a la solicitud de pago de salarios caídos, considera que la misma no es viable, pues para reconocer dicho derecho, en favor de la accionante, debe estar instituido expresamente en una ley, lo cual no ocurre en la presente causa.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Cumplidas las formalidades propias de este tipo de acciones, procede esta Judicatura a examinar los cargos de infracción alegados por la demandante, a fin de determinar si, en efecto, las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición de los actos administrativos impugnados se ajustan o no a derecho, en atención a la competencia conferida por el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N°135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

Como se desprende del libelo de demanda, la pretensión de la accionante tiene como objetivo la declaratoria de ilegalidad de la **Resolución N°151 de 22 de octubre de 2022**, emitida por la Directora General del Servicio Nacional de Migración y su acto confirmatorio, por los cuales se dejó sin efecto la Resolución N°046 de 8 de mayo de 2015, la Resolución N°708 de 18 de abril de 2016 y la Resolución N°092 de 27 de julio de 2020, mediante las cuales se le reconoció a la demandante el derecho a ser servidora pública de Carrera Migratoria; así como del **Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021, modificado por el Decreto de Personal N°146 de 9 de abril de 2021** y su acto confirmatorio, a través de los cuales se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo de Inspector de Migración II, dentro del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Pública (Foja 3 y 4 del expediente judicial).

Ahora bien, la actuación de la entidad nominadora se sustenta en los artículos 52 y 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, y los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, alegando que el expediente personal de **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** no mantenía la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina durante el proceso de homologación y que la Resolución N°046-A de 8 de mayo de 2015, la Resolución N°708 de 18 de abril de 2016 y la Resolución N°092 de 27 de julio de 2020, mediante las cuales se le reconoce su incorporación en la Carrera Migratoria, fueron dictadas por funcionarios que no tenían competencia para certificar dicho estatus laboral.

En vista de ello, la entidad administrativa demandada dejó sin efecto el nombramiento de **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** afirmando que, no figuraba en el expediente personal constancia de su incorporación a la Carrera Migratoria, y que tampoco mantenía otra condición legal que le asegurará estabilidad laboral en el cargo, lo cual es refutado por la prenombrada quien sostiene que es funcionaria del Servicio Nacional de Migración acreditada en Carrera Migratoria, en el cargo de Inspector de Migración I, que fue homologado posteriormente al cargo de Inspector de Migración II, tal como aparece en el Certificado original emitido por el Director General de dicha entidad, el cual fue adjuntado a la demanda; que cumplió con cada uno de los requisitos que establece la normativa para tal fin; que la decisión de revocar su estatus de servidora de Carrera Migratoria no se sustentó en las causales que el ordenamiento establece al efecto, contenidos en el artículo 140 del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, por lo que, alega que su remoción debió ser precedida de un proceso administrativo en el cual se comprobara la comisión de una falta que conlleve la sanción impuesta, conforme lo establece el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración.

Ante lo indicado, este Tribunal Contencioso estima importante examinar las reglamentaciones que, en materia de ingreso y pérdida de la condición de servidor público de Carrera Migratoria, mantiene nuestra legislación, para poder resolver la viabilidad o no de las pretensiones de la demandante.

En primer lugar, nos remitiremos a las normas legales vigentes al momento en que se le confirió a la accionante el certificado de servidora pública de Carrera Migratoria, respectivamente, al **Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008**, "*Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones*", específicamente al Título X, Capítulo I, **en sus artículos del 99 al 101**, y al **Decreto Ley N°40 de 16 de marzo de 2009** "Que reglamenta el Título X del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008,...", actualmente derogado por el Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015.

El Decreto Ley N°3 de 2008, consagra que la Carrera Migratoria tiene como finalidad establecer un régimen laboral especial fundado en criterios de igualdad, mérito, honestidad, transparencia, capacidad y eficiencia; que los requisitos y los procedimientos para los nombramientos, ascensos, traslados, suspensiones y destituciones, serán determinados por el reglamento de dicho Decreto Ley; y, que el ingreso de los servidores públicos a esta Carrera Pública estará supeditado a procedimientos de selección basados en su capacidad, competencia, mérito, moral, igualdad de oportunidades y condiciones psicofísicas, todo lo cual será comprobado mediante instrumentos válidos, idóneos y pertinentes de medición, previamente establecidos en **el reglamento de dicho Decreto Ley**.

El texto reglamentario al que hacemos referencia, es el **Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009**, que como bien indicamos, fue derogado por el Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, en el cual se desarrollan varios aspectos de la Carrera Migratoria, como lo es el **ingreso de los funcionarios a este régimen laboral**, el cual puede producirse ya sea por medio del **Procedimiento Ordinario** o por el **Procedimiento Especial de Ingreso**.

Con relación al **Procedimiento Ordinario**, la norma establece que el mismo se hará, a través de concurso en el cual participarán quienes reúnan los requisitos mínimos contenidos en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N°40 citado, entre ellos: **ser de nacionalidad panameña, mayor de edad, encontrarse en condiciones psicofísicas compatibles con el desempeño de funciones correspondientes, según la posición**

con la que ingresa; no haber sido condenado por delito doloso o contra la Administración Pública y poseer grado de educación primaria u otros grados superiores.

Por su parte, el **Procedimiento Especial de Ingreso**, también denominado, **Ingreso Excepcional a la Carrera Migratoria**, se encuentra regulado en el Capítulo XIV del Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009, específicamente en los artículos 97, 98, 99, 102 y 107, que citan:

"**Artículo 97.** A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo, los servidores públicos que ingresen con carácter permanente al Servicio Nacional de Migración deberán pertenecer solamente a la Carrera Migratoria."

"**Artículo 98.** Los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración tendrán un proceso especial de ingreso a la Carrera Migratoria, con excepción de aquellos que ocupen cargos de secretaría ejecutiva y asistente ejecutivo, los cuales serán de libre nombramiento y remoción."

"**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 a 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."

Con respecto a la pérdida del estatus de Carrera Migratoria, el **Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015 (vigente al momento de la emisión de los actos administrativos demandados)**, en el Título VIII, Capítulo I, **artículo 140**, establece que la condición de servidor público de Carrera Migratoria se perderá por las siguientes causas:

- Renuncia voluntaria manifestada por escrito.
- Resultado positivo de prueba de consumo de drogas ilícitas.
- Invalidez permanente.
- Condena por delito doloso, impuesta mediante sentencia ejecutoriada.

Dicho lo anterior, procederemos a verificar, según las normas legales aplicables a la presente causa y el caudal probatorio que reposa en el dossier, la legalidad de los actos administrativos impugnados, es decir, la **Resolución N°151 de 22 de octubre de 2020** y su acto confirmatorio, a través de los cuales la Directora General del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto las resoluciones administrativas mediante las cuales se le reconoce a **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** su incorporación a la Carrera Migratoria; así como el **Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021**, modificado por el **Decreto de Personal N°146 de 9 de abril de 2021**, y su acto confirmatorio, con los cuales se deja sin efecto el nombramiento de la prenombrada, en el cargo de Inspector de Migración I, dentro de dicha Institución.

Reiteramos, los actos administrativos demandados se sustentan en el supuesto de que el procedimiento de acreditación y homologación de la demandante, no cumplió con lo dispuesto en los artículos 18 (numeral 4) y 139 del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, al no contar con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina, y al ser emitido por autoridad sin competencia para ello, configurándose con ello un vicio de nulidad absoluta conforme lo establece el artículo 52 (numeral 4) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, y uno de los presupuestos que permiten la revocatoria de los actos administrativos de acuerdo al artículo 62 *lex cit.*, haciendo procedente, *a su modo de ver*, la desacreditación de la servidora pública y la cancelación del cargo que ocupaba como Servidora Pública de Carrera Migratoria, dentro del Servicio Nacional de Migración; modificando su estatus de funcionaria de Carrera Migratoria a personal de confianza, de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora.

Frente a este panorama, esta Colegiatura aprecia que, mediante Resolución N°046 de 8 de mayo de 2015, se le confirió a la demandante el estatus de servidora pública de Carrera Migratoria, la cual fue suscrita por el Director General del Servicio Nacional de Migración, el Subsecretario General del Servicio Nacional de Migración y también por el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina, en cuyo considerando se detalló lo siguiente (Fojas 27 y 28 del expediente administrativo):

“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 del mismo.**” (Énfasis de la Sala)

Lo señalado se evidencia, a foja 66 del expediente administrativo, mediante el Informe de Evaluación de Antecedentes realizado por la Dirección de Recursos Humanos y aprobado por el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina, el 5 de mayo de 2015, con fundamento en los artículos 99 y 104, numeral 1 del Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009, **vigente para aquel momento**, que refieren al procedimiento especial de ingreso a la Carrera Migratoria, que permite incorporar automáticamente a aquellos servidores públicos del Servicio Nacional de Migración, en funciones, que demuestren poseer el perfil del cargo, aprueben la evaluación de conocimiento del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, así como de su reglamentación, y que soliciten el ingreso a la Carrera Migratoria.

Así también advierte el Tribunal que, tal como lo disponen los artículos 97, 98 y 99 del Decreto Ejecutivo N°40 citado, **la activadora jurisdiccional obtuvo el reconocimiento como personal permanente**, dentro del Servicio Nacional de Migración, mediante Decreto de Personal N°223 de 13 de mayo de 2014; **solicitó su ingreso a la Carrera Migratoria**, mediante **Nota con fecha 21 de agosto de 2014**, dirigida a la Jefa de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, para lo cual adjuntó la documentación que demostró el cumplimiento de los requisitos mínimos para su ingreso especial a la Carrera Migratoria. Aunado a ello, se aprecia la **evaluación de conocimiento contenida en el examen de ingreso** que la accionante realizó para el año 2014, lo cual fue certificado por el Jefe de la Academia Migratoria, el 4 de abril de 2014 (Ver fojas 29 a 33, 48, 51 y 362 a 364 del expediente administrativo).

Por otro lado, consultable a foja 24 del expediente judicial, se observa la **Certificación de Servidor Público de Carrera Migratoria** expedida por el Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), *en favor de la actora*, el 4 de junio

de 2015, en cumplimiento del artículo 52 del Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009 y, en atención a la Resolución N°046 de 8 de mayo de 2015.

Seguidamente, se advierte que mediante la Resolución N°708-A de 18 de abril de 2016, el Director General del Servicio Nacional de Migración, resolvió mantener el artículo primero de la Resolución N°046 de 8 de mayo de 2015, por la cual se le reconoce a **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** su incorporación a la Carrera Migratoria; y, corrige el título del cargo otorgado, de Inspector de Migración I a Inspectora de Migración II (Ver fojas 25 y 26 del expediente administrativo).

Así también se observa que, la accionante recibió ajuste salarial en el cargo de Inspector de Migración II, a través del Decreto de Personal N°157 de 17 de mayo de 2016, a su vez corregido, por medio del Decreto de Personal N°320 de 8 de septiembre de 2016, bajo el amparo de la estructura de cargos del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, que entró en vigencia el 11 de mayo del mismo año (Cfr. fs. 354 a 360 expediente administrativo).

A juzgar por las constancias procesales citadas, esta Colegiatura constata que el Procedimiento Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria de **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA**, se ajustó a los parámetros establecidos en el Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009, norma que regía dicho procedimiento para aquel momento, tomando en cuenta que el Consejo de Ética y Disciplina veló por la correcta aplicación del mismo, por medio de la auditoría al expediente de la funcionaria y la emisión del certificado de servidora pública de Carrera Migratoria.

Cabe resaltar, además, que con las Resoluciones N°708-A de 18 de abril de 2016 y N°092 de 27 de julio de 2020 (fojas 10 11, 25 y 26 del expediente administrativo) se le confiere a la prenombrada la acreditación como servidora pública de Carrera Migratoria, en el cargo de Inspector de Migración II, con sustento en lo dispuesto en el **Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015**, vigente para la fecha de su expedición, cuyos **artículos 146 y 148**, estatuyen 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
NIVEL INTERMEDIO	
Analista I e Inspector, Oficinista y Analista Supervisor I	Supervisor de Migración I
Inspector, Oficinista y Analista Supervisor II	Supervisor de Migración II
Inspector, Oficinista y Analista Supervisor III	Supervisor de Migración III
Jefe de Sección	Supervisor de Migración III
Jefe de Departamento	Supervisor de Migración IV
NIVEL SUPERIOR	
Jefe Regional	Supervisor de Migración V
Coordinador Regional	Supervisor de Migración VI

.../” (Resaltado de la Sala)

"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."

Tomando en consideración lo indicado en las normas citadas, los servidores públicos incorporados a la Carrera Migratoria bajo el procedimiento Especial de Ingreso contenido en el Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009, como es el caso de la señora **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA**, a la fecha de entrada en vigencia el Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, debían mantener su estatus, y sus cargos ser homologados con la nueva estructura contemplada en dicho reglamento (tal como se llevó a cabo en el presente caso); procedimiento que, como bien expone la norma, debe ejecutarse conforme lo dispone la Unidad de Recursos Humanos, siempre y cuando no sea en detrimento o perjuicio del servidor público; elemento que, como bien se observa, no fue considerado por la entidad demandada al momento de emitir las resoluciones objeto de reparo.

Lo planteado permite a la Sala concluir que, no hubo omisión absoluta de trámites fundamentales que entrañen una violación al debido proceso legal y que justificara, de forma alguna, la medida asumida por la entidad demandada, la cual produjo que la funcionaria en mención perdiera su estatus de Carrera Migratoria; condición que, como bien lo preceptúa el **artículo 140 del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015**, solo puede perderse en caso de mediar renuncia voluntaria del funcionario manifestada por escrito; por el resultado positivo de prueba de consumo de drogas ilícitas; por invalidez permanente; o por condena por la comisión de un delito doloso, impuesta mediante sentencia ejecutoriada; **supuestos que no se han configurado en la presente causa.**

Aunado a lo anterior, esta Colegiatura no advierte del contenido del Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, ni del Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009 o del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, disposición alguna que establezca o de la cual se pueda inferir que, por el incumplimiento de requisitos o del procedimiento especial para el ingreso a la Carrera Migratoria, el Servicio Nacional de Migración esté facultado para **revocar, oficiosamente**, el acto administrativo que reconoció dicho estatus laboral a la accionante.

Sobre este punto, este Tribunal estima oportuna la ocasión para resaltar que la figura de la revocatoria oficiosa de los actos administrativos, regulada en el **artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000**, bajo el cual la entidad demandada fundamentó su actuación, si bien introduce en nuestro ordenamiento un mecanismo excepcional de control de legalidad ejercido por la Administración contra sus propias actuaciones, la cual conlleva a la invalidación de **actos en firme**, que estaban revestidos de la presunción de legalidad; no puede perderse de vista que, dicha norma señala, de manera restrictiva, que *“Las entidades públicas **solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme** en la que se reconozcan o declaren derechos subjetivos a favor de terceros...”*, en atención a las causales que, específicamente, establece al efecto, entre ellas: Si fuese emitida sin competencia para ello; cuando el beneficiario de ella

haya incurrido en declaraciones o haya aportados pruebas falsas para obtenerlas; si el afectado consciente en la revocatoria; y, cuando así lo disponga una norma especial.

Ante lo indicado, estimamos necesario destacar lo consagrado en el artículo 201, numeral 109 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, cuando dispone que "**Tercero**" es toda "*persona natural o jurídica **distinta a las partes originarias** que se incorpora al procedimiento, con el fin de hacer valer derechos o intereses propios, vinculados al proceso o al objeto de la pretensión o petición*" (Lo resaltado es nuestro).

Para una mayor comprensión de lo indicado, en cuanto al correcto alcance del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2001, resulta necesario citar un extracto del criterio que sostuvo la Sala Tercera, a través de la **Sentencia de 25 de julio de 2016**, mediante la cual se verificó la legalidad de la Resolución N°ANATI-045-2-14 de 4 de febrero de 2014, dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que resolvió revocar la Resolución N°ANATI-4-0489, de fecha 18 de abril de 2013, con la que se adjudicó parcialmente a título oneroso una parcela de terreno baldío, a favor de Teresa Del Carmen Guardia Bay, por un error administrativo, **afectando los derechos de propiedad de un tercero** (la sociedad ININCO, S. A.), de acuerdo al estudio ilustrativo realizado por la ANATI. Veamos.

"Luego del informe anteriormente transcrito, este Despacho arribar a la conclusión que frente a las múltiples afectaciones que ha sufrido la Sociedad ININCO, S.A., como consecuencia de diversas irregularidades que se dieron producto de la emisión por parte de la ANATI de la Resolución 4-0489 de 18 de abril de 2013; lo pertinente era que luego de la denuncia presentada por la Licda. ALEYDA BATISTA FERNÁNDEZ, ésta propia entidad de derecho público volviera a rectificar de oficio tal acto administrativo, para proceder a revocarlo.

Ante las inspecciones e interrogantes anteriormente transcritas, y frente a los menoscabos que sufrió la Sociedad ININCO, S.A. producto de la resolución 4-0489 de 18 de abril de 2013, que adjudicó una porción de territorio a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY, **lo pertinente era que la propia ANATI revisara la resolución anteriormente mencionada.** En este orden de ideas, se procede a determinar que **la adjudicación otorgada a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY era ilegítima porque afectaba los intereses reconocidos a favor de la Sociedad ININCO, S.A. y es por ello que la propia entidad pública hoy demandada procede a rectificar el acto administrativo antes mencionado** y a través de un nuevo acto administrativo o de la resolución No. ANATI-045-2-14 de 4 de febrero de 2014, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras, **se procede a corregir el error y a subsanar la afectación que sufrió la Sociedad ININCO, S.A. sobre las tierras adjudicadas indebidamente a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY.**

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia considera que **la resolución No. ANATI-045-2-14 no es ilegal y además estima correcta y adecuada la actuación efectuada por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), al restituir legalmente los derechos sobre los terrenos que tiene la sociedad ININCO, S.A. (doctrina de la rectificación de los actos administrativos); los cuales se vieron afectados o lesionados como consecuencia de actuaciones confusas que pulularon en torno a la primera adjudicación otorgada a favor de la Sra. TERESA DEL CARMEN GUARDIA BAY.**” (Lo resaltado es nuestro)

El análisis jurisprudencial y legal citado, desarrolla adecuadamente la naturaleza y alcance de esta figura, de acuerdo a nuestra legislación, y nos permite afirmar que el artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, **no resultaba aplicable al caso que nos ocupa**, pues la señora **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** no es una tercera afectada dentro del proceso administrativo en referencia, sino que se constituye en parte recurrente contra la actuación administrativa, a través de la cual se revocó directamente y de oficio, el acto mediante el cual fue incorporada como Servidora Pública de la Carrera Migratoria, **afectando derechos legítimamente adquiridos, en atención a la normativa legal aplicable al tiempo de su emisión.**

A propósito de lo expuesto, la Sala considera necesario recordar que las actuaciones de la Administración Pública deben desarrollarse en fiel cumplimiento de los Principios de Estricta Legalidad y Buena Fe. Es decir que, toda decisión que profiera la Administración debe darse en atención a los presupuestos que la Ley establece, que no devengan en conductas equívocas en detrimento o menoscabo de los derechos reconocidos a los particulares, lo cual es el fundamento o esencia del **Principio de la Irrevocabilidad de los Actos Administrativos**, que **prohíbe a la Administración Pública revocar de oficio sus propios actos, a través de los cuales crean, reconocen o declaran derechos subjetivos a favor de los particulares.**

Sobre este punto, jurisprudencia reiterada de esta Corporación de Justicia, ha manifestado lo siguiente:

“Así los hechos, claramente se 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 terrestre en la ruta Vacamonte-Panamá en la Provincia de Panamá, a la sociedad ECONO-LEASING, S.A. (hoy ECONO-FINANZAS, S.A.), en el año 1998, mediante la Resolución N° 004038 de 16 de

septiembre de 1998, 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". (Sentencia de 4 de diciembre de 2009. Caso; Econofinanzas, S.A. vs Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre)

Frente a lo manifestado, esta Judicatura ha evidenciado que la señora **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA** fue designada en el cargo de Inspector de Migración II e incorporada al régimen de Carrera Migratoria, luego de cumplir con el requisito de permanencia en el cargo y con el Procedimiento Excepcional de Ingreso, previa aprobación de evaluaciones de conocimiento; por tanto, su desacreditación como servidora pública de Carrera Migratoria se dio en desconocimiento de los preceptos legales que rigen la materia, por lo que mal podía la entidad demandada sustentar su remoción con base en la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora, por no gozar de estabilidad laboral, como erróneamente se indicó en la parte motiva del acto de remoción objeto de examen.

Ante los planteamientos expuestos, resulta inevitable considerar que **las actuaciones que dieron paso a la emisión del Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021, modificado por el Decreto Ejecutivo N°146 de 9 de abril de 2021,** proferidos por el Presidente de la República, en asocio con el Ministro de Seguridad Pública, **hacen que sea nulo, por ilegal,** debido a que **el procedimiento de nulidad y revocatoria que se concretó, mediante la Resolución N°151 de 22 de octubre de**

2020, para descreditar a la hoy demandante de la Carrera Migratoria, como bien ha sido analizado en los párrafos anteriores, **no se adecúa a lo dispuesto en los artículos 52 y 62 de la Ley N°38 de 31 de julio 2000**, que como bien ha quedado establecido, no tienen alcance jurídico para dejar sin efectos las resoluciones, a través de las cuales se le confirió dicha condición laboral y que constituyen actos administrativos de carácter individual en firme, que no han sido declarados contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por los tribunales competentes.

Así las cosas, la Sala concluye que la **Resolución N°151 de 22 de octubre de 2020 y el Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021, modificado por el Decreto de Personal N°146 de 9 de abril de 2021**, así como sus actos confirmatorios, son infractores de los artículos 53 y 155 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 140 del Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015, al emitirse en contravención de la disposición legal vigente al momento de su expedición, con base en requisitos o trámites no previstos en la ley y al fundamentarse en normas que carecen de la debida aplicación lógica y se apartan del principio de estricta legalidad, atentando contra el debido proceso legal, en menoscabo de los derechos reconocidos a la activadora jurisdiccional.

Conviene indicar que, en atención al Principio de Economía Procesal, este Tribunal no entrará a examinar o analizar las restantes disposiciones legales invocadas como vulneradas por la demandante, así como tampoco sobre la infracción de normas de contenido constitucional, cuyo examen corresponde, de manera exclusiva, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a jurisprudencia reiterada de esta Corporación de Justicia (Sentencia de 30 de noviembre de 2006, Sentencia de 29 de agosto de 2017 y Sentencia de 10 de febrero de 2021).

En cuanto a la reclamación de los salarios caídos, es importante señalar que, la Administración Pública se rige por el Principio de Legalidad, lo cual implica que los servidores y las instituciones públicas no pueden desplegar una actuación que no se encuentra regulada dentro de la Ley. De manera que, no es posible acceder al reconocimiento de los mismos, desde la desvinculación que se le hizo hasta su

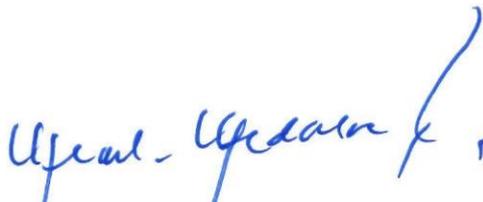
66
↙

consecuente reintegro, ya que no se constata la existencia de una ley que, expresamente, disponga el pago de dichas sumas de dinero.

En virtud de las consideraciones expuestas, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA**:

1. **QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la **Resolución N°151 de 22 de octubre de 2020**, emitida la Dirección General del Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se **ORDENA** al Servicio Nacional de Migración se le restablezca a **ANLLULAY ALEXANDRA GARAY CARMONA**, su reconocimiento como servidora pública de Carrera Migratoria en la posición en la que fue acreditada;
2. **QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el **Decreto de Personal N°59 de 2 de marzo de 2021, modificado por el Decreto de Personal N°146 de 9 de abril de 2021**, emitidos por el Ministerio de Seguridad Pública, al igual que su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se **ORDENA** el reintegro de la prenombrada al cargo que ocupaba en dicha entidad estatal.

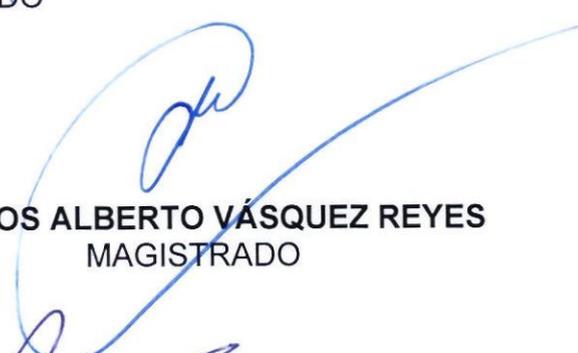
Notifíquese y Cúmplase,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFÍQUESE HOY 12 DE enero

DE 20 24 A LAS 8:13 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración,
Encargada

[Firma]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 111 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 10 de enero de 20 24

[Firma]