



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, dos (02) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

**VISTOS:**

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño, actuando en nombre y representación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°466 de 19 de septiembre de 2019, dictada por el Servicio Nacional de Migración, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

La parte actora pretende se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°466 de 19 de septiembre de 2019, así como del Acto Confirmatorio contenido en la Resolución N°625 de 25 de octubre de 2019, ambas dictadas por el Servicio Nacional de Migración.

A través del Acto impugnado se decreta lo siguiente:

**"PRIMERO: PRIMERO:** (sic) **DEJAR SIN EFECTO** la Resolución No. 008-A del 8 de mayo de 2014, Resolución No. 277-A del 19 de octubre de 2015,

227

Resolución No. 616-A del 18 de abril de 2016, mediante las cuales 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 del 04 de mayo de 2015:

POSICIÓN	CÉDULA	CÓDIGO	APELLIDOS	NOMBRES	TÍTULO DEL PUESTO
2275	8-845-1517	8032032	SAUCEDO HERRERA	JEIMY LINETH	INSPECTOR DE MIGRACIÓN II

(...)” (Cfr. fs. 26-27 del Expediente Judicial).

Además de la declaratoria de nulidad de los Actos Administrativos citados en líneas previas, la parte actora pretende que la Sala declare que se mantienen vigentes las Resoluciones No. 008-A del 8 de mayo de 2014, Resolución No. 277-A del 19 de octubre de 2015 y la Resolución No. 616-A del 18 de abril de 2016, que guardan relación con la acreditación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, como servidora pública en Carrera Migratoria; que se declare el reintegro de la servidora pública en la misma posición, salario y condiciones laborales; y, que se le reconozcan sus prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir hasta el momento de su reintegro. (cfr. fs. 4-5 del Expediente Judicial).

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la parte demandante señala que mediante Resolución No.008-A de 8 de mayo de 2014, se le acredita en la Carrera Migratoria ocupando el cargo de Oficinista de Trámites de Migración I; y, con posterioridad, su cargo es homologado al cargo de Inspector de Migración I, por medio de la Resolución No.277-A de 19 de octubre de 2015.

A su vez, indica que mediante Resolución N°616-A de 18 de abril de 2016, se deja sin efecto el artículo primero de la Resolución No.277-A de 2015 y se le confiere el cargo de servidora pública en Carrera Migratoria, en la posición de Inspector de Migración II. No obstante, a través de la Resolución N°466 de 19 de septiembre de 2019, es desacreditada de la Carrera Migratoria, con fundamento en que “... no se cuenta con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina, que es un requisito de ingreso a la incorporación al régimen de Carrera



*Migratoria*”; decisión que fue mantenida mediante la Resolución N°625 de 25 de octubre de 2019, Acto Confirmatorio. (Cfr. f. 5 del Expediente Judicial).

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora advierte la vulneración de los artículos 18 (numeral 4), 139, 140 y 146 del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015, que, respectivamente, aluden a la función del Consejo de Ética y Disciplina de velar por la correcta aplicación del Procedimiento Ordinario y Procedimiento Especial de Ingreso, mediante la auditoria de expedientes previo reconocimiento de estatus de Carrera Migratoria; a que a éste corresponde velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria; a las causas por las cuales se puede perder la condición de servidor público de Carrera Migratoria; y, al detalle de la nueva estructura con la cual se homologarán los cargos de 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.

Por otra parte, considera se han vulnerado los artículos 36, 46, 47, 62 y 155 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que tratan, en su orden, sobre la imposibilidad de emitir Actos que infrinjan la Ley; que los Actos Administrativos individuales son de aplicación obligatoria e inmediata, y aquellos de efectos generales solo son aplicables desde su promulgación; la prohibición de trámites no establecidos en la Ley; los supuestos en que es posible la revocación de oficio de resoluciones en firme; y, la motivación de los Acto Administrativos.

Invoca, además, la infracción del artículo 31 del Decreto Ejecutivo N°53 de 25 de junio de 2002, que refiere a la obligación de las Dependencias encargadas de la Carrera Administrativa, Diplomática, Legislativa, Judicial y Policial, y cualquier otra que se establezca en el futuro, de promover y garantizar políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres en los procesos realizados por Recursos Humanos.



Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 6 a 20 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

**II. INFORME DE CONDUCTA.**

La Directora General del Servicio Nacional de Migración remitió su Informe Explicativo de Conducta a través de la Nota SNM-DG-279-2020 de 5 de febrero de 2020, manifestando lo sucesivo:

“(…)

Mediante nota con fecha del 12 de septiembre del 2019, el Consejo de Ética y Disciplina, como garante de la transparencia del proceso especial y ordinario de ingreso al régimen de Carrera Migratoria, según se estipula en el Decreto Ejecutivo No.138 del 04 de mayo del 2015, hace del conocimiento de la Dirección General del Servicio Nacional de Migración, que luego de haber revisado minuciosamente el proceso de acreditación de la señora JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA, dicha acreditación se dio en contravención de lo que dispone el artículo 18, numeral 4 y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo del 2015 toda vez que su acreditación no contó con la auditoria previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración.

Por lo cual, según el criterio del Consejo de Ética y Disciplina, la acreditación de la señora JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA, fue realizada en contravención de lo que estipula la Ley 9 de 22 de junio de 1994 y el Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo del 2015.

Posterior y ante la existencia de dicho informe por parte del Consejo de Ética y Disciplina, se procede a dejar sin efecto las Resoluciones N°616-A del 18 de abril del 2016, por el cual se acredita (sic) a la señora JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA, en el régimen de carrera migratoria, la cual al ser notificada, la hoy demandante hizo uso del recurso de reconsideración, el cual fue resuelto manteniéndose el contenido de la Resolución No.466 del 19 de septiembre del 2019, misma que dejaba sin efecto su condición de servidor Público de Carrera Migratoria en el Servicio Nacional de Migración, dado que al momento de cesar en su cargo, ostentaban la condición de persona de confianza, por lo que su posición era de libre nombramiento y remoción.

(…)

Por lo antes expuesto el Servicio Nacional de Migración; en atención al resultado de la evaluación efectuada por el Consejo de Ética y Disciplina de esta institución y en estricto cumplimiento de las normas que regulan la materia concerniente al régimen de Carrera Migratoria, dispuso las actuaciones conforme se han descrito en el correspondiente informe de conducta en lo que corresponde al demandante la señora JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA.

(…)” (Cfr. fs. 92-95 del Expediente Judicial).

**III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Mediante Vista N°1251 de 19 de noviembre de 2020, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal la Resolución No. 466 de 19 de septiembre de 2019, dictada por el Servicio Nacional de



Migración, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

Señala el Ministerio Público que el Acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la Nota SNM-CED-079-19 de 12 de septiembre de 2019, remitida por el Consejo de Ética y Disciplina de la Institución, donde informa que la acreditación de la servidora pública no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo, por lo que su incorporación a la Carrera Migratoria se dio de manera irregular.

Argumenta que, al tenor de lo dispuesto en la Resolución 15791 de 21 de agosto de 2013, el requisito de ingreso relativo a la auditoría de expedientes por parte del Consejo de Ética y Disciplina, era aplicable a la funcionaria.

Por otro lado, razona que *"... el Consejo de Ética y Disciplina es un organismo que está llamado a administrar el mérito y disciplina, y garantizar que los procesos de acreditación y ascenso de los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración, se realicen de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales que rigen al efecto..."*; por lo que, invalida el argumento de la parte demandante, que se le estaba aplicando requisitos no previstos en la norma. (Cfr. f. 158 del Expediente Judicial).

Respecto a la alegada vulneración del artículo 31 del Decreto Ejecutivo N°53 de 25 de junio de 2002, sostiene la Procuraduría de la Administración que, la parte actora no aporta los elementos de juicio necesarios y suficientes que sustenten su pretensión; además que, la acción instaurada *"... no es la vía idónea para debatir sobre el quebrantamiento de los derechos humanos en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres"*. (Cfr. f. 159 del Expediente Judicial).

Por último, asegura que el acto impugnado fue debidamente motivado y se dictó *"... conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo y el debido proceso, según lo dispuesto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000..."*. (Cfr. f. 159 del Expediente Judicial).

#### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Vencido el término fijado para practicar las pruebas, cabe señalar que la parte demandante no presentó escrito de Alegatos; y, por su parte, mediante la Vista N°416 de 30 de marzo de 2023, la Procuraduría de la Administración, reitera lo expresado en la Contestación de la Demanda, presentada a través de la Vista N°1251 de 19 de noviembre de 2020, sosteniendo que el Acto Administrativo objeto de reparo, no es ilegal. (Cfr. fs. 214-223 del Expediente Judicial).

#### V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 466 de 19 de septiembre de 2019, a través de la cual se dejan sin efecto los Actos Administrativos que reconocían a la servidora pública **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** su incorporación en Carrera Migratoria; y se le cancela el cargo y el reconocimiento como Servidora Pública incorporada al Régimen Especial de Ingreso a la Carrera Migratoria.

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones que se estiman violadas, observa la Sala que la parte actora argumenta que el Acto Administrativo impugnado, quebranta la siguiente normativa:



- Decreto Ejecutivo N°138 de 4 de mayo de 2015. Considera la parte demandante que el Acto objeto de reparo, vulnera los artículos 140 y 146 del Decreto Ejecutivo en referencia, toda vez que, dentro de las causas señaladas taxativamente para perder la condición de servidor público de Carrera Migratoria, **“... no está contemplado el hecho que en el expediente laboral del funcionario no se encuentre la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina...”**. (Cfr. f. 7 del Expediente Judicial).

Asimismo, señala que la Resolución N°008-A de 8 de mayo de 2014, suscrita por el Director y Sub Director del Servicio Nacional de Migración y por la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina, deja constancia expresa de que **“... la incorporación o ingreso de JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA como servidora pública de Carrera Migratoria, transitó por el cumplimiento del requisito de auditoría de expediente por el Consejo de Ética y Disciplina.”** (Cfr. fs. 7-8 del Expediente Judicial).

A su vez, advierte la indebida aplicación de los artículos 18 (numeral 4) y 139 de la excerta legal en comento, expresando que el proceso de acreditación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** al régimen de Carrera Migratoria **“... se verificó con base a los requisitos y formalidades de ingreso contemplados en el Decreto Ejecutivo No.40 de 16 marzo de 2009 y su posterior modificación Decreto Ejecutivo No.112 del 24 de febrero de 2014 y no en el Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015...”** (Cfr. f. 9); y, a tal efecto, considera que es contrario a Derecho la cancelación de su condición de servidora pública de Carrera Migratoria, dado que el mencionado Decreto Ejecutivo no era aplicable a su situación laboral, pues no estaba vigente para cuando se le certificó como servidora pública de carrera. (Cfr. fs. 9-11 del Expediente Judicial).

- Ley 38 de 31 de julio de 2000. Argumenta la actora que el Consejo de Ética y Disciplina fue designado en el año 2019; no obstante, llevó a cabo un sinnúmero de desacreditaciones de Carrera Migratoria, sin estar publicada en

Gaceta Oficial la resolución de nombramiento o ratificación de los miembros designados, incumpliendo, por tratarse de un acto administrativo general, con el requisito de publicidad preceptuado en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000.

Añade que el Acto Administrativo objeto de reparo y su Acto Confirmatorio son "... actos desmotivados que materializan la arbitrariedad de cancelarle a la funcionaria (...) su condición de servidora pública de Carrera Migratoria, sin absolutamente ningún fundamento de hecho ni de derecho, **correcto y suficiente**, que justificara la emisión de una medida de esa naturaleza"; por lo que transgrede el contenido del artículo 155 de la Ley N°38 de 2000. (Cfr. f. 14 del Expediente Judicial).

Asimismo, discute 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.

Agrega que el Acto originario y su resolución confirmatoria desconocieron el contenido del artículo 36 de la Ley 38 de 2000, toda vez que fueron emitidas con infracción de normas jurídicas vigentes, como lo eran: los artículos 140 y 146 del Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015 y los artículos 62 y 155 de la citada Ley N°38 de 2000.

Por último, sostiene que con la emisión de la Resolución N°466 de 19 de septiembre de 2019, así como de la Resolución N°625 de 25 de octubre de 2019, se concretaron un conjunto de exigencias y trámites no previstos en disposiciones legales y reglamentarias, vulnerando de esta forma la prohibición dispuesta en el artículo 47 de la excerta legal ya mencionada.

- Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002. Advierte la demandante que, con su decisión, la autoridad nominadora cambió drásticamente la condición



laboral de la servidora pública, quien gozaba de beneficios como servidora en Carrera Migratoria, contraviniendo la igualdad de oportunidades para todas las mujeres señalada en el artículo 31 del Decreto Ejecutivo en cuestión.

Así las cosas, esta Superioridad advierte que el sustento principal de lo alegado por la parte demandante, radica en que el Acto Administrativo objeto de reparo se profirió aplicando una normativa que no estaba vigente al momento en que se le reconoció su condición como servidora pública de Carrera Migratoria; aunado al hecho que la Resolución atacada, fue dictada soslayando la figura de Revocatoria Oficiosa del Acto Administrativo, que contempla los supuestos que permiten anular o dejar sin efecto Actos Administrativos previos emitidos por la propia autoridad.

Dicho lo anterior, esta Superioridad observa que el Negocio Jurídico bajo examen tiene como antecedente que **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** inició labores en el Servicio Nacional de Migración, Ministerio de Seguridad Pública, tomando posesión del cargo de Inspector de Migración I, designado mediante Decreto de Personal No.1262 de 12 de septiembre de 2011, en fecha siete (7) de noviembre de 2011. (Cfr. fs. 50-51 del Expediente Judicial y 15-16 del Antecedente).

Con posterioridad, se aprecia que la servidora pública fue ascendida al cargo de Inspector de Migración II, mediante Decreto de Personal No.386 de 6 de junio de 2012, tomando posesión del cargo en dicha fecha. (Cfr. fs. 52-53 del Expediente Judicial y 38-39 del Antecedente).

Luego de ello, mediante la Resolución No.008-Administrativa de 8 de mayo de 2014, el Director General del Servicio Nacional de Migración, en conjunto con el Sub Director General de la Institución y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina, confirieron a **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, el Certificado de Servidor Público de Carrera Migratoria, reconociéndole todos los derechos que le otorga la Ley y demás disposiciones reglamentarias como Servidora Pública

incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Oficinista de Trámites de Migración I. (Cfr. fs. 131-132 del Antecedente).

Se aprecia que, a continuación, se surtieron ajustes de sueldo en el mes de junio de los años 2014 y 2015 (Cfr. fs. 134-135 y 180-183 del Antecedente); y, de seguido, a través de la Resolución No.616-A de 18 de abril de 2016, se dejó sin efecto el artículo primero de la Resolución No.277-Administrativa de 19 de octubre de 2015, por el cual se homologó el cargo de servidores públicos a Carrera Migratoria, conforme la estructura de cargos del Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015; y se le reconoce su condición de servidora pública incorporada al Régimen de Carrera Migratoria, en el cargo de Inspector de Migración II. (Cfr. fs. 197-198 y 221-222 del Antecedente).

Después, a través del Decreto de Personal N°157 de 17 de mayo de 2016, la servidora pública estuvo sujeta a una reclasificación y se vio beneficiada con un nuevo ajuste de sueldo realizado en el Servicio Nacional de Migración. (Cfr. fs. 60-62 del Expediente Judicial y 231-233 del Antecedente).

Se observa, además, que a través del Resuelto de Personal No.178 de 17 de septiembre de 2018, la servidora pública fue ascendida al cargo de Inspector de Migración III; tomando posesión del cargo en fecha uno (1) de enero de 2019. (Cfr. fs. 375-377 y 379 del Antecedente).

Así las cosas, mediante la Resolución No.466 de 19 de septiembre de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, dejó sin efecto la Resolución N°008-Administrativa de 8 de mayo de 2014, la Resolución N°277-Administrativa de 19 de octubre de 2015, y la Resolución N°616-A de 18 de abril de 2016, que reconocía la acreditación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, en la Carrera Migratoria, por no cumplir con lo preceptuado en el Decreto Ejecutivo No.138 de 4 de mayo de 2015; decisión que fue mantenida a través de la Resolución No. 625 de 25 de octubre de 2019. (Cfr. fs. 416-417 y 422-424 del Antecedente).



236

Más adelante, por medio del Decreto de Personal No.1055 de 1 de noviembre de 2019, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, se procede a dejar sin efecto el nombramiento de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** en el cargo de Inspector de Migración III; dictamen que fue confirmado por el Resuelto No.128 de 27 de febrero de 2020. (Cfr. fs. 432 y 446-449 del Antecedente).

Ahora bien, como primer punto, observa la Sala en la parte motiva de la Resolución No.466 de 19 de septiembre de 2019, que la Institución fundamentó su dictamen en que "... *durante el proceso de acreditación y homologación al Régimen de Carrera Migratoria, no se cumplió con el procedimiento establecido en los artículos 18, numeral 4 y artículo 139 del Decreto Ejecutivo No.138 del 04 de mayo del 2015. Toda vez que el expediente no cuenta con la auditoria previa del Consejo de Ética y Disciplina*". (Cfr. f. 27 del Expediente Judicial).

Sin embargo, resulta oportuno apuntar como cuestión previa, 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."

Ante todo, este Tribunal debe advertir que si bien el Decreto Ejecutivo No. 40 de 16 de marzo de 2009, que reglamentaba la Ley de Carrera Migratoria, fue derogado por el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, no podemos soslayar que el mismo **se encontraba vigente al momento en que se efectuó**

la incorporación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** al sistema de Carrera.

Aclarado lo anterior, el Decreto Ejecutivo No. 40 de 16 de marzo de 2009, establecía un Procedimiento Excepcional diseñado para incorporar automáticamente a la Carrera Migratoria a los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración en funciones, siendo éste el caso de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, quien se encontraba laborando en la entidad demandada desde el siete (7) de noviembre de 2011.

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

**“Artículo 99.** El procedimiento especial de ingreso es el procedimiento excepcional diseñado para incorporar automáticamente a la Carrera Migratoria a los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración en funciones, que demuestren poseer el perfil del cargo, aprueben la evaluación de conocimiento del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, así como de su reglamentación, y soliciten el ingreso a la Carrera Migratoria.”

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

**“Artículo 107.** Corresponderá al Consejo de Ética y Disciplina velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria.”

Este Tribunal Colegiado aprecia, del material probatorio arribado al Negocio Jurídico que ocupa nuestra atención, la inobservancia incurrida por parte de la Institución demandada, al llevar a cabo la desacreditación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, infringiendo su propia normativa.

Esto es así, pues mediante la Nota de ocho (8) de mayo de 2014, suscrita por la Unidad de Recursos Humanos del Servicio Nacional de Migración, visible a foja 133 del Antecedente, se expuso el resultado de la Evaluación de Antecedentes a solicitud de Ingreso a la Carrera Migratoria, expresando lo que a continuación citamos:



235

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

**Usted cumple con los requisitos del cargo homologado así:**

Cargo Según Nombramiento: Inspector de Migración I

Cargo Según Funciones: Inspector de Migración I, con funciones de Analista de Trámite de Migración I. No obstante, no cumple con los requisitos de educación formal necesaria para el Cargo de Analista de Trámites de Migración I, por lo que **se ubica dentro del Cargo de Carrera Migratoria como Cargo Homólogo de Oficinista de Trámite de Migración I.**

(...)." (La negrita es de la Sala).

Del contenido del elemento probatorio aludido, se desprende con meridiana claridad que la incorporación de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, a la Carrera Migratoria, se dio en cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 102 y 107 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 16 de marzo de 2009, ya citados, siendo éstos, la evaluación previa de los antecedentes laborales de la recurrente, **y la aprobación de éstos por parte del Consejo de Ética y Disciplina**, en su condición de organismo supervisor de la correcta aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso.

Precisamente en función de lo expuesto, vale señalar que en el '*Considerando*' de la Resolución No.008-Administrativa de 8 de mayo de 2014, por medio de la cual se acreditó a la accionante como servidora pública de Carrera Migratoria, se indicó lo siguiente:

"Que la Unidad de Recursos Humanos conjuntamente con la Academia Migratoria aplicaron los criterios evaluativos del Procedimiento Especial de Ingreso a los Servidores Públicos en Funciones del Servicio Nacional de Migración para determinar su ingreso excepcional al Régimen de Carrera Migratoria, 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." (Cfr. fs. 131-132 del Antecedente).

Cabe destacar que tal decisión fue suscrita por el Director General del Servicio Nacional de Migración, en su condición de regente; el Sub Director de la Institución; **y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina.**

A lo anterior, se añade que el Decreto Ejecutivo No. 138 de 4 de mayo de 2015, que derogó el Decreto Ejecutivo N°40 de 16 de marzo de 2009 y el Decreto

Ejecutivo N°112 de 24 de febrero de 2014, en sus artículos 146 y 148 **validó el reconocimiento de todos aquellos servidores públicos incorporados a la Carrera Migratoria previamente**, disposiciones que puntualizan lo siguiente:

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

<b>Estructura Anterior</b> <b>(Decreto Ejecutivo 112 de 2014 artículos 2, 3 y 4)</b>	<b>Estructura Nueva</b>
<b>NIVEL BÁSICO</b>	
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
<b>NIVEL INTERMEDIO</b>	
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 IV
Jefe de Departamento	Supervisor de Migración V

...” (Lo resaltado es 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.**” (La negrita es de la Sala).

A fin de dar cumplimiento a los nuevos parámetros que regulan la materia, el Servicio Nacional de Migración profirió la Resolución No. 277-A de 19 de octubre de 2015, por medio de la cual se homologó el cargo de Oficinista de Trámite de Migración I a Inspectora de Migración I, manteniendo igualmente la



condición de **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** como servidora pública de Carrera Migratoria, pues tal como lo mandata la norma, dicha transición no puede suscitarse menoscabando el derecho a la estabilidad adquirido por la funcionaria. A este tenor, es preciso anotar que el Acto Administrativo en cuestión, fue suscrito por el Director General, en conjunto con el Sub Director General del Servicio Nacional de Migración y **el Presidente del Consejo de Ética y Disciplina**.

De seguido, a través de la Resolución No.616-A de 18 de abril de 2016, suscrita por el Sub Director General de Migración y la Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, la Institución dejó sin efecto el artículo primero de la Resolución No. No. 277-A de 2015 y le confiere el cargo de servidora pública en Carrera Migratoria de Inspector de Migración II. (Cfr. fs. 221-222 del Antecedente).

Bajo este contexto, esta Corporación de Justicia colige que la Resolución 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 **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** a la Carrera Migratoria contó con la aprobación previa del Consejo de Ética, conforme lo indica la parte motiva de la Resolución No.008-Administrativa de 8 de mayo de 2014, transcrita en párrafos que preceden, por medio de la cual se acreditó a **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** como servidora pública de Carrera Migratoria.

Es de importancia señalar que el Decreto Ejecutivo No.138 de 2015, establece puntualmente que el procedimiento para la homologación se regirá por los lineamientos que disponga la Unidad de Recursos Humanos, siempre y cuando los mismos no vayan en detrimento del servidor público. En ningún sentido puede interpretarse que, para el proceso de homologación del cargo, en este caso, se debe dar cumplimiento a las exigencias y procedimientos estipulados, en dicho texto reglamentario, para la incorporación a la Carrera Migratoria.

Así, como bien señaló la Sala Tercera en un caso similar al Negocio Jurídico bajo examen, “...exigir otra vez el cumplimiento del procedimiento para la acreditación a dicho régimen laboral, indudablemente iría en detrimento del servidor público...”. (Véase Sentencia de veinte (20) de abril de 2022).

Ante lo expuesto, valora esta Superioridad que la decisión proferida por el Servicio Nacional de Migración a través de la Resolución No.466 de 19 de septiembre de 2019, 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.

En nuestra legislación, el artículo 62 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, estipula de forma diáfana y restrictiva las causales y el procedimiento por las cuales una entidad pública puede revocar de oficio una resolución en firme, que haya reconocido derechos a favor de terceros, disposición que en su contenido expresa:

**“Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.”

De la norma citada, se desprende con claridad que la potestad de revocatoria



242

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 **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**; y por otra, busca salvaguardar el Principio de Seguridad Jurídica y Estabilidad del Acto Administrativo.

Frente a la realidad procesal del Negocio Jurídico que ocupa nuestra atención, este Tribunal estima que, tal como lo ha planteado 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 No.38 de 2000, para haber revocado de oficio la Resolución que otorgó el reconocimiento a **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** como funcionaria de Carrera Migratoria.

Configurada la violación que se alega del artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, en virtud de las razones anotadas, la Sala se abstiene de efectuar consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en su Acción.

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que el pago en cuestión, para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en este Negocio jurídico.

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 No.466 de 19 de

septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, al igual que su Acto Confirmatorio; en consecuencia, **ORDENA** al Servicio Nacional de Migración se le restablezca a **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** su reconocimiento como servidora pública de Carrera Migratoria en la posición en la que fue acreditada; y, **SE NIEGAN** las demás pretensiones invocadas por la parte demandante.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

**VOTO CONCURRENTE**

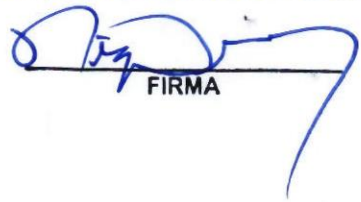
  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 9 DE agosto

DE 20 23 A LAS 8:58 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
Para notificar a los interesados la resolución que antecede,  
se fijó el Edicto No. \_\_\_\_\_ en lugar visible de la  
Secretaría a las \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_  
El Secretario (al Judicial)



SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICAR HOY DE

DE LA SALA III DE LA

A

FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 2432 en lugar visible de la  
Secretaria a las 4i de la Tarde  
de hoy 3 de agosto de 20 23

EL Secretario (a) Judicial

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LCDA. CINTHYA DEL CARMEN PATIÑO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°466 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019, EMITIDA POR EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

#### VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO CECILIO CEDALISE RIQUELME

Con el respeto que me caracteriza, es preciso señalar que, aun cuando comparto la decisión de declarar nula, por ilegal, la Resolución N°466 de 19 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, por medio del cual se deja sin efecto la incorporación a la carrera migratoria de la servidora pública **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA**, difiero de la argumentación que sustentó la decisión, en cuanto a la infracción del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que refiere a la revocatoria de los actos administrativos.

Si bien, la norma en comento introduce en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la revocatoria de oficio, como 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 podemos perder de vista que, la disposición 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, taxativamente, establece al efecto (Lo resaltado es nuestro).

Dicho lo anterior, conviene examinar lo dispuesto en el artículo 201, numeral 109 lex cit., 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).



64

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5408 SOUTH DIVISION STREET  
CHICAGO, ILLINOIS 60637  
TEL: 773-936-3700

RECEIVED  
JAN 15 1964  
FROM: [illegible]  
TO: [illegible]  
SUBJECT: [illegible]

[illegible text]

[illegible text]

[illegible text]

Con base en lo expuesto y luego de una atenta lectura de los actos administrativos objetos de impugnación, se advierte que la decisión de la Administración no se sustenta en ninguno de los supuestos dispuestos en el artículo 62 citado, ni tampoco que tal disposición aparezca como fundamento de derecho de su emisión. Además, claramente, se aprecia que JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA no es un tercero en el proceso administrativo, 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.

Para mayor comprensión sobre la correcta aplicación del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2001, vale 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 evidencial 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



246

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)

Por tanto, no resulta procedente, en el presente caso, sustentar la nulidad del acto administrativo demandado, por ser infractor del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, dado que la señora **JEIMY LINETH SAUCEDO HERRERA** no es una tercera afectada dentro del proceso administrativo en referencia.

Por lo anteriormente expuesto y con todo respecto, **PRESENTO ESTE VOTO CONCURRENTENTE.**

*Fecha ut supra,*

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado

  
**KATIA ROSAS**  
Secretaria

1/11/20

1

The first part of the report  
 deals with the general  
 situation of the  
 country and the  
 progress of the  
 work. It is  
 followed by a  
 detailed account  
 of the  
 various  
 projects  
 which have  
 been  
 carried out  
 during the  
 year. The  
 results of  
 these  
 projects  
 are  
 discussed  
 in  
 detail  
 and  
 the  
 reasons  
 for  
 any  
 failure  
 are  
 explained.  
 The  
 report  
 concludes  
 with  
 a  
 summary  
 of  
 the  
 work  
 done  
 and  
 a  
 list  
 of  
 the  
 references  
 used.

W. J. P. [Signature]  
 Director

[Signature]  
 [Name]  
 [Title]