

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 053

Panamá, 22 de enero de 2021

Demanda Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

El Licenciado Jorge Luis Morales Rodríguez, actuando en nombre y representación **José Israel Correa García**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B del 26 de diciembre de 2018.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

La Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que Regula la Carrera Judicial, la misma contempló entre sus objetivos, establecer los procedimientos de ingreso, traslado y acceso de aspirantes en las vacantes que se produzcan mediante la demostración de su aptitud, de conformidad con las funciones que les correspondan desarrollar, las habilidades y destrezas que deban exhibir en el desempeño, previa acreditación de sus antecedentes y méritos.

En este orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 5 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, en lo que respecta a las atribuciones del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, establece lo que a continuación se cita:

**"Artículo 5. Reglamentación de las carreras del Órgano Judicial. Los consejos de administración ejercerán la función reglamentaria respecto de las carreras públicas dentro del Órgano Judicial." (El destacado es nuestro).**

De lo anterior se infiere, que entre las materias de competencia exclusiva del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, se contempla la aprobación de la normativa reglamentaria requerida, para la implementación de la Carrera Judicial a través del Acuerdo que para tal efecto sea dictado.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, antes transcrito, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, emitió el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018, cuyo ámbito de aplicación fue definido por su artículo 3, el cual indicó, que sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 53 de 2015, las disposiciones contenidas en dicho Reglamento, son de observancia general y obligatoria, para quienes integren u opten por formar parte de la Carrera Judicial y de todos aquellos encargados de la ejecución de cada uno de los procedimientos y disposiciones establecidas, para tales fines.

Por su parte, el Licenciado Jorge Luis Morales Rodríguez, actuando en nombre y representación José Israel Correa García, el 10 de febrero de 2020, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B del 26 de diciembre de 2018; y, entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma (Cfr. fojas 2-14 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la Resolución de 16 de octubre de 2020, no accedió a la suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 66 a 75 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la Providencia de 23 de noviembre de 2020, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días a la Presidenta del el Consejo de Administración de la

Carrera Judicial del Órgano Judicial, y además se le corre traslado de la demanda; quienes a través de la nota calendada 14 de diciembre de 2020, presentaron el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 86-92 del expediente judicial).

## II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 304 y 310 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que, en su orden, se refiere a la conservación del derecho y estabilidad, de quienes hayan ocupado por más de cuatro (4) años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos (2) evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios; y, que señala que el texto legal empezara a regir a partir de su promulgación (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

B. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guarda relación con el requisito de publicidad de los actos administrativos individuales y generales (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial), y

C. El artículo 15 del Código Civil, que recoge el principio de hermenéutica legal, y establece que es la ley especial la que prevalece sobre disposiciones que le sean contrarias (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

El Licenciado Jorge Luis Morales Rodríguez, actuando en nombre y representación José Israel Correa García, al explicar los argumentos en que se fundamenta la demanda de nulidad, los sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

"El párrafo segundo del artículo antes transcrito, ha sido violado de forma directa por comisión por el acto reglamentario demandado, toda vez que estableciendo éste, concretamente en el artículo 158, que para estar amparado por la estabilidad que en la norma legal infringida, se debía estar ocupando el cargo por más de cuatro años a la fecha de entrada en vigencia de la ley 53 de 2015, se está apartando del texto de la norma legal y adicionando un requisito que no está expresamente contemplado en el citado artículo 304. La literalidad del **artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial**, al emplear la expresión '*para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad...*', deja ver que la potestad reglamentaria **ha excedido los límites materiales al estipular un concepto de estabilidad ajeno y distinto al ya recogido en el artículo 304**. A lo sumo, lo único que podía ser reglamentado, era el procedimiento de evaluación de desempeño para

adquirir la condición de estabilidad. A propósito de estas evaluaciones de desempeño, el hecho de que las mismas son precisamente una herramienta o instrumento a aplicarse con posterioridad a la vigencia de la ley 53 de 2015, estipulándose en el calendario de implementación (artículo 308-10º), que la primera debía hacerse en el primer año de la vigencia de la ley, demuestra que los cuatro años de que habla el segundo párrafo del artículo *supra* citado, no pueden ser contabilizados hacia el pasado, sino a partir de la entrada en vigor de la ley 53.

Por otro lado, es este ejercicio de interpretación integral de la norma 304, vale advertir que en el último párrafo del mismo, a propósito de la eficacia de los concursos en marcha para cuando a la ley 53 entró a regir, la norma utiliza la frase '*...a la entrada en vigencia de la presente Ley,...*', de modo que cabe la interrogante de si el querer del legislador hubiera sido que los cuatro años en el cargo se contabilizaran hacia el pasado, como lo reglamentó el Consejo, por qué no lo consignó expresamente, como sí lo hizo en el cuarto párrafo, respecto a los concursos en trámite.

...

El artículo antes transcrito, ha sido violado de forma directa por omisión por el acto reglamentario demandado, toda vez que estableciendo éste, concretamente en el artículo 158, que para estar amparado por la estabilidad que en la norma legal infringida se consagra, se debía estar ocupando el cargo por más de cuatro años a la fecha de entrada en vigencia de la ley 53 de 2015, se está apartando del texto de la norma legal y adicionando un requisito que no está expresamente contemplado en el citado artículo, con efectos hacia el pasado. El artículo 310 de la Ley de Carrera Judicial es claro en indicar que la misma empezaba a regir luego de su promulgación, de modo que la norma reglamentaria impugnada contraviene este mandato y pretende ser aplicada a situaciones fácticas acontecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 53 de 2015. Al pretender tener efecto retroactivo, es claro que se está contraviniendo el sentido y espíritu de la ley 53 de 2015. Prohijar el efecto que pretende el reglamento, conllevaría reconocerle derechos a funcionarios que no tenían condición de estabilidad por no haber adquirido dicho estatus al amparo de las normas entonces vigentes, es decir el Código Judicial (ley 29 de 1984) y Acuerdo N° 46 de 27 de septiembre de 1991 del Pleno de las (sic) Corte Suprema. La condición de estabilidad es una creación, beneficio, trato o consideración que se crea para todos los funcionarios judiciales en la ley 53 de 2015, y es a partir de su promulgación que empiezan a contarse los cuatro años que señala el artículo 304 *lex cit...*

El artículo antes transcrito, ha sido violado de forma directa por omisión por el acto reglamentario demandado, toda vez que estableciendo éste, concretamente en el artículo 158, que para estar amparado por la estabilidad que en la norma legal infringida se consagra, se debía estar ocupando el cargo por más de cuatro años a la fecha de entrada en vigencia de la ley 53 de 2015, se está apartando del texto de la norma legal y adicionando un requisito que no está expresamente contemplado en el citado artículo, con efectos hacia el pasado. El artículo 46 de las Ley 38 de 2000, es claro en señalar que los reglamentos, al igual que todas las normas o actos

de efectos generales, sólo pueden ser aplicados desde su promulgación, o en fecha posterior si así se indica, pero bajo ningún concepto hacia el pasado o con efectos retroactivos. De modo que la norma reglamentaria impugnada contraviene este mandato y pretende ser aplicada a situaciones fácticas acontecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 53 de 2015 y de su reglamento. Al pretender (sic) tener ese efecto retroactivo, es claro que se está contraviniendo el sentido y espíritu del artículo 46 de la ley 38 de 2000.

...

La disposición legal transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, toda vez que, pretendiendo ejercer la potestad reglamentaria que la ley 53 de 2015 le concede, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial expide el Reglamento de la Carrera, en el que se incluye el artículo 158, adoptando un concepto de estabilidad distinto al recogido en el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, y con efectos retroactivos, por tanto es evidente que dicha norma reglamentaria no puede tener fuerza obligatoria y menos aún puede ser aplicada, por contravenir no sólo el texto legal antes citado, sino la propia Constitución Nacional en su artículo 46." (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial). (El destacado es nuestro).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al explicar los cargos de infracción que hace el apoderado judicial del actor, con respecto a las normas ya mencionadas, conviene no perder de vista que los argumentos sobre la supuesta transgresión de los artículos 304 y 310 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial; el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y, el artículo 15 del Código Civil, giran en torno a los mismos cargos de violación; esto es, que se adiciona en el artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, un concepto de estabilidad diferente al contemplado en el artículo 304 del texto legal, y que la norma reglamentaria acusada de ilegal contiene efectos retroactivo, porque según su criterio, el reconocimiento a la estabilidad se empieza a contabilizarse, antes de la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015.

Al respecto, debemos señalar que según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al sentido y al alcance de las disposiciones legales que se estiman infringidas, razón por la cual el actor, además de enunciar cuáles son estas normas y de reproducir sus textos, debe sustentar de manera individualizada, clara,

suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que se dicen vulnerados.

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor Abilio A. Batista Domínguez indicó que, cito: *"En la sección correspondiente a las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, se debe transcribir la norma que se considera violada por el acto administrativo y, seguidamente, debe desarrollarse las razones o cargos por los cuales se considera que han sido violentadas y el concepto en que lo han sido."* (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Acciones y Recursos Extraordinarios. Presupuestos y Formalidades de los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción. Página 239) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Dicho lo anterior, resulta fundamental señalar que la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, en el Capítulo VII, denominado *Disposiciones Finales*, señala en sus artículos 304 de la "Conservación de derechos y estabilidad", y el 310 de la "Vigencia", disposiciones que han sido citadas como infringidas por el recurrente, y que establecen lo siguiente:

**"Título VII  
Disposiciones Finales**

...

**Artículo 304. Conservación de derechos y estabilidad.** Quienes hayan sido elegidos de conformidad con las normas de Carrera Judicial establecidas en el Código Judicial pasarán a los nuevos sistemas de carrera conservando sus derechos adquiridos. **Gozarán de estabilidad** quienes hayan ocupado por más de cuatro años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.

A los servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo con la Ley 29 de 1984, modificada por la Ley 19 de 1991, se les garantiza la estabilidad y continuidad en el servicio para los efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilaciones y cualesquiera otros derechos existentes.

Los concursos pendientes de resolver, a la entrada en vigencia de la presente Ley, continuarán su curso con base en el procedimiento legal con el cual se iniciaron, con el fin de elegir definitivamente al aspirante que debe ocupar el cargo." (El destacado es nuestro).

"Artículo 310. Vigencia: Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación." (El resaltado es nuestro).

Aclarado lo anterior, y entrando al fondo de la causa que nos ocupa, el Capítulo XVII del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial, denominado Conservación de Derechos y Estabilidad, en su artículo 158 estableció lo relativo a la estabilidad, cuyos párrafos primero y segundo, son acusados de ilegales por el demandante, norma cuyo contenido íntegro citamos para mejor referencia:

"Artículo 158. Estabilidad. Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho de los servidores judiciales que, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, hayan ocupado por más de cuatro años puestos de la Carrera Judicial, una vez superada dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.

Para tener derecho a la estabilidad que reconoce el presente artículo, es necesario que el servidor judicial, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, haya ocupado durante más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial. Sumado a lo anterior, el servidor judicial debe haber superado dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.

El reconocimiento del presente derecho estará a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el presente Reglamento." (El destacado es nuestro).

Este Despacho advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, los párrafos contenidos en la norma que se acusa de ilegal, según manifiesta el demandante, adiciona un concepto de estabilidad distinto al contemplado en el artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que se refiere a la conservación del derecho y estabilidad, de quienes hayan ocupado por más de cuatro (4) años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, y con efectos retroactivos, ya que según señala el recurrente, el término de tiempo debe empezar a contabilizarse, a partir de la promulgación de la ley antes mencionada, tal como se indica en su artículo 310 (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Lo anterior encuentra su sustento en que, de acuerdo al actor, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, entró a regular situaciones que en su momento no fueron contempladas en la ley, veamos:

"...

Al pretender tener efecto retroactivo, es claro que se está contraviniendo el sentido y espíritu de la ley 53 de 2015. Prohijar el efecto que pretende el reglamento, conllevaría reconocerle derechos a funcionarios que no tenían condición de estabilidad por no haber adquirido dicho estatus al amparo de las normas entonces vigentes, es decir el Código Judicial (ley 29 de 1984) y Acuerdo N° 46 de 27 de septiembre de 1991 del Pleno de las (sic) Corte Suprema...

De modo que la norma reglamentaria impugnada contraviene este mandato y pretende ser aplicada a situaciones fácticas acontecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 53 de 2015 y de su reglamento. Al pretende (sic) tener ese efecto retroactivo, es claro que se está contraviniendo el sentido y espíritu del artículo 46 de la ley 38 de 2000.

...el Reglamento de la Carrera, en el que se incluye el artículo 158, adoptando un concepto de estabilidad distinto al recogido en el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, y con efectos retroactivos, por tanto es evidente que dicha norma reglamentaria no puede tener fuerza obligatoria y menos aún puede ser aplicada..." (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial). (El destacado es nuestro).

Por otro lado, el 15 de diciembre de 2020, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial presentó su informe explicativo de conducta, en donde señaló, entre otras cosas, que:

"El artículo 304 de la Ley 53 de 2015 es una norma transitoria, como en su momento lo fue el artículo 272 del Código Judicial, pues regula la transición al nuevo sistema de carrera judicial, lo que supone que la estabilidad relativa que consagra es al momento de la vigencia de la ley de carrera judicial, de lo contrario, no se estaría en presencia de una norma transitoria, sino de una norma que formará parte del texto principal de la ley que consagra una forma de obtener la permanencia en el cargo, distinta a aquella que se obtiene a través de un concurso de méritos.

Si tal como se ha expresado, el artículo 304 reconoce derechos a la vigencia de la ley 53 de 1975 (sic), el reconocimiento de la estabilidad no puede ser sin límite de tiempo, en virtud que el cumplimiento de los requisitos (ejercicio en el cargo y tiempo de servicios), debe darse al momento de entrar en vigencia la ley, toda vez que a estas personas se les reconocerá el derecho a conservar su cargo, sin necesidad de sujetarse a un concurso de carrera judicial, como se ha expresado en un párrafo anterior.

El reconocimiento a esta estabilidad laboral está condicionado a que el servidor judicial a la vigencia de la ley, posea dos requisitos previos (ejercicio en el cargo y tiempo de servicios) y luego supere dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios. Por esta razón es que se indica: que el servidor judicial gozará de este beneficio, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios. Es decir, que es condición necesaria que, al momento de vigencia de la ley de carrera judicial, el servidor judicial tenga los presupuestos legales que se exigen para reconocer el derecho. Una



vez que se ha verificado el cumplimiento de los mismos, entonces se ordenará la evaluación del desempeño.

...

Reconocer la estabilidad a que se refiere esta disposición legal, a todo aquel servidor judicial que ocupe un puesto de las carreras públicas del Órgano Judicial por más de cuatro años, contados luego de la vigencia de la ley, como sugiere el demandante, resultaría contrario a la naturaleza transitoria de esta disposición legal, otorgándole carácter permanente, olvidando su ubicación y la materia que regula, además de constituir un exceso en las facultades reglamentarias otorgadas al Consejo, pues supondría ir más allá del contenido y situaciones que la norma jurídica establece, pues se estaría reglamentando una forma de reconocer la estabilidad en cualquier momento y como hemos señalado en un párrafo anterior, no estaríamos frente a una norma transitoria, sino de una disposición legal que formaría parte del texto principal de la ley, al consagrarse una manera de obtener la permanencia en el cargo, distinta a aquella que se obtiene a través de un concurso de méritos. Es decir, que la permanencia en un cargo de carrera judicial, se obtendría, no solamente a través de los concursos de mérito, sino también con el ejercicio de cualesquiera puestos durante cuatro años." (Cfr. foja 86-92 del expediente judicial).

Así las cosas, de la lectura de las disposiciones transcritas en párrafos precedentes, observamos que la controversia se genera, básicamente, en atención a lo dispuesto en el artículos 304 y 310 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015; y por otro lado, por lo reglamentado en el artículo 158 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018.

En ese sentido, consideramos que lo más conveniente, a fin de determinar si en efecto hubo exceso en la norma reglamentaria, es realizar una comparación entre una y otra disposición, confrontando su contenido y alcance, en ese sentido, veamos:

Ley 53 de 27 de agosto de 2015	Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018
<p data-bbox="337 1741 846 1997">"Artículo 304. <u>Conservación de derechos y estabilidad</u>. Quienes hayan sido elegidos de conformidad con las normas de Carrera Judicial establecidas en el Código Judicial pasarán a los nuevos sistemas de carrera conservando sus derechos adquiridos.</p> <p data-bbox="337 2037 846 2260">Gozarán de estabilidad quienes hayan ocupado por más de cuatro años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.</p>	<p data-bbox="922 1741 1463 2072">"Artículo 158. <u>Estabilidad</u>. Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho de los servidores judiciales que, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, hayan ocupado por más de cuatro años puestos de la Carrera Judicial, una vez superada dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.</p> <p data-bbox="922 2112 1463 2292">Para tener derecho a la estabilidad que reconoce el presente artículo, es necesario que el servidor judicial, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, haya ocupado durante más de cuatro años el</p>

<p>A los servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo con la Ley 29 de 1984, modificada por la Ley 19 de 1991, se les garantiza la estabilidad y continuidad en el servicio para los efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilaciones y cualesquiera otros derechos existentes.</p> <p>Los concursos pendientes de resolver, a la entrada en vigencia de la presente Ley, continuarán su curso con base en el procedimiento legal con el cual se iniciaron, con el fin de elegir definitivamente al aspirante que debe ocupar el cargo." (El resaltado es nuestro).</p>	<p><u>mismo puesto</u> perteneciente a la Carrera Judicial.</p> <p>Sumado a lo anterior, el servidor judicial debe haber superado dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios. El reconocimiento del presente derecho estará a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el presente Reglamento." (El resaltado es nuestro).</p>
---	--

A través de este primer ejercicio, observamos que ciertamente existe una diferencia entre la disposición legal y la norma reglamentaria; ya que, mientras la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, dispone que la estabilidad la alcanzan quienes hayan ocupado por más de cuatro años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial; la norma reglamentaria va más allá, y en adición a lo anterior, exige, no solo la ocupación de un cargo por más de cuatro años, sino que además, pretende que sea en "el mismo puesto".

Lo anterior implica un exceso en lo que respecta a la *potestad reglamentaria*; otorgada al Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, debido a que el párrafo segundo del artículo 158 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, impone a los servidores judiciales un requisito adicional que no está contemplado en el artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, esto es, ocupar durante cuatro (4) años "el mismo puesto", rebasando así, a juicio de este Despacho, lo normado en el mencionado artículo 304, que pretende reglamentar.

Tomando en cuenta lo anterior, se observa, que en efecto, la norma reglamentaria al indicar que se reconoce el derecho a la estabilidad del servidor judicial, que estuviera ocupando durante más de cuatro (4) años el mismo puesto, a partir de la entrada en vigencia la Ley 53 de 2015, podemos inferir que esta circunstancia excede lo indicado en la mencionada Ley.

En concordancia con lo arriba indicado, la Sala Tercera, mediante Sentencia de 31 de agosto de 2018, indicó lo siguiente:

"Esta Sala se ha pronunciado en casos similares recordando que uno de los fines de la facultad reglamentaria, es poder desarrollar aquellos aspectos de las leyes que necesitan un mayor detalle, o en los que la ley ha sido muy parca en cuanto a su contenido, claro está sin desbordar las facultades inherentes a la potestad reglamentaria que rigen para todos los casos en que esta se requiera, conforme a la correcta interpretación de la Ley." (El resaltado es nuestro).

En ese contexto, consideramos oportuno traer a colocación lo expuesto por el Doctor José Dolores Moscote sobre esta facultad, veamos:

"El presidente, dentro de la potestad reglamentaria, goza, indudablemente, de cierta facultad discrecional enderezada, desde luego, a extraer de la voluntad legislativa todas las virtualidades de bien que generalmente ella contiene, pero debe guardarse mucho, a este respecto, de no extralimitarse en sus funciones" (MOSCOTE, José Dolores. El Derecho Constitucional Panameño. Panamá, 1960, págs. 416 – 417).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Francisco de Paula Pérez, de quien el Doctor Moscote hace referencia en su obra, cuando acentúa que:

"la reglamentación debe ceñirse al pensamiento, sin desvirtuarlo; debe dirigirse a respaldar su autoridad, no a menguarla, debe concretarse a lo indispensable, y nada más, como que su fin ha de ser buscar la verdadera efectividad en orden a la ejecución de las leyes." (Francisco de Paula Pérez. Derecho Constitucional Colombiano, pág. 313).

En esa misma línea de pensamiento, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia dictada el 8 de febrero de 1993, estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

"También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder."

No obstante lo anterior, en cuanto a la argumentación realizada por el demandante, cuando señala que se adiciona en la norma reglamentaria un concepto de estabilidad distinto al contemplado en el texto legal, no coincidimos en este aspecto con el accionante, debido a que en el primer párrafo del artículo 158 no se agrega ningún nuevo significado, ya que se desprende que dicho texto reglamentario lo que busca es que se tenga una idea clara de lo que se debe concebir por estabilidad para aquellos servidores judiciales que se encuentran comprendidos dentro de los supuestos normativos contemplados en el cuerpo legal, y solo lleva implícito un enunciado que dice:

"Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho de los servidores judiciales que..."

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, "entenderá" que es una conjugación del verbo "entender", en su sentido natural y obvio significa "percibir y tener una idea clara de lo que se dice, se hace o sucede" o "descubrir el sentido profundo de algo", y así debe ser comprendido de acuerdo con la regla de interpretación del artículo 10 del Código Civil que a continuación se transcribe:

"Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal." (El subrayado es de la Procuraduría).

Es por tal razón, que el significado del verbo conjugado "entenderá", según aparece inserto en el primer párrafo del artículo 158 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, debe ser interpretado como "tener una idea clara de lo que se dice", lo que significa que el derecho a la estabilidad de los servidores judiciales se encuentran comprendidos en Ley 53 de 27 de agosto de 2015, de acuerdo con el cual, una vez el funcionario hayan ocupado por más de cuatro años puestos de la Carrera Judicial, y superada dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios, los mismos gozaran de dicho fuero; razón por la que para este Despacho no coincide con los planteamientos del recurrente, y que se refiere de manera particular a un concepto de estabilidad distinto al contemplado en el texto legal.

Por otro lado, en lo que respecta a la entrada en vigencia de las protecciones establecidas en la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, el artículo 310 se refiere a la entrada en vigor de dicho cuerpo legal, indicando que esta empezará a regir a partir de su promulgación; esto es, el 28 de agosto de 2015, de ahí que podemos inferir que dicha estabilidad se reconoce desde ese momento. No obstante, podemos observar que dicha disposición no plantea su aplicación retroactiva; sin embargo, al revisar el segundo párrafo de la norma reglamentaria, contenida en el artículo 158 del Acuerdo 01 de 2018, se reconoce el derecho a la estabilidad, a partir a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, lo que resulta consonó con la disposición reglamentaria que contempla este

derecho a la estabilidad desde la entrada en vigencia de dicha Ley, tal como se indica a continuación, al confrontar los articulados de una y otra disposición:

Ley 53 de 27 de agosto de 2015	Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018
<p data-bbox="326 505 829 620">"Artículo 310. <u>Vigencia</u>: Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación." (El resaltado es nuestro).</p>	<p data-bbox="911 467 1446 803">"Artículo 158. <u>Estabilidad</u>. Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho de los servidores judiciales que, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, hayan ocupado por más de cuatro años puestos de la Carrera Judicial, una vez superada dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.</p> <p data-bbox="911 844 1446 1099">Para tener derecho a la estabilidad que reconoce el presente artículo, es necesario que el servidor judicial, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, haya ocupado durante más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial.</p> <p data-bbox="954 1139 1279 1174">..." (El resaltado es nuestro).</p>

Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente señalar, que el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, fue emitido con la finalidad de aprobar el Reglamento de Carrera Judicial del Órgano Judicial cuyos funcionarios se rigen por su ley especial, y que resulta de aplicación preeminente sobre cualquier otra ley general, por lo que con fundamento en el principio de hermenéutica legal la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 y el mencionado acuerdo, tienen aplicación preferente para aquellos funcionarios que se encuentran comprendidos dentro de los supuestos normativos contemplados en el cuerpo legal y el reglamentario, al tenor de lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil; de ahí que consideramos que no prospera el cargo de violación endilgado por el demandante, ya que como expusimos en párrafos anteriores la estabilidad en el cargo de los funcionarios que laboran en dicha institución judicial está reconocida en su propia ley especial y en el acuerdo que la reglamenta.

Por otra parte, el apoderado judicial del actor señala que el artículo cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guarda relación con el requisito de publicidad de los actos administrativos individuales y generales; sin embargo, el

recurrente pierde de vista que el acto administrativo contenido en el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, tiene efectos generales para un número plural de servidores judiciales que laboran en el Órgano Judicial, y que no se encuentran determinados, lo que prueba su naturaleza abstracta, de ahí que la resolución que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial, requería ser publicada en el diario de circulación oficial, para que empezara a surtir sus efectos jurídicos de conformidad con el artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, que establece que en ese medio de divulgación oficial deben publicarse, además de las leyes, decretos, resoluciones y acuerdos, cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general; tal como sucedió al haberse anunciado en la Gaceta Oficial 28,683-B del 26 de diciembre de 2018, razón por la que el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, no resulta infringido en los términos que plantea el recurrente.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** el párrafo segundo del artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial, en lo que respecta a la frase "el mismo puesto", aprobado mediante el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 179-20