

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1132

Panamá, 23 de octubre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo
de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El **Licenciado Ricardo Manuel Rodríguez del Valle**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declaren nulas, por ilegales, las disposiciones contenidas en el penúltimo párrafo del artículo 15, las palabras “y accidentales” enunciada en el segundo párrafo del Artículo 16, así como las palabras “y accidental” previstas en los artículos 18 y 22, del 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 de 26 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial.

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.

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 de 26 de diciembre de 2018, se acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

“**Artículo 15. Tipos de vacantes.** Las vacantes pueden ser absolutas, temporales, incidentales y accidentales.

Las vacantes absolutas se verificarán por muerte; excusa presentada antes de la toma de posesión; vencimiento del plazo para acusar el recibo de la comunicación del nombramiento por la persona seleccionada sin que conste causa justificada; falta de comparecencia al acto de toma de posesión sin causa justificada; ausencia de requisitos para ocupar el cargo comprobada por el

Consejo de Administración de la Carrera Judicial y pérdida de la condición de integrante de la Carrera Judicial.

Las vacantes temporales se generarán por vacaciones, licencias, declaración de servicios especiales o suspensión cautelar o sancionatoria de funciones de la persona titular del cargo.

Las vacantes incidentales sobrevienen a razón del impedimento declarado judicialmente.

Finalmente, las vacantes accidentales serán las acontecidas por cualquier motivo distinto a los anteriores.

Las vacantes accidentales de los cargos de Carrera Judicial serán ocupadas a través de los mismos procedimientos utilizados para llenar las vacantes absolutas.

Excepcionalmente, la vacante accidental que se produzca por solicitud expresa de quien mantiene estabilidad en ella, lograda por los derechos otorgados a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial, serán sometidas directamente al concurso abierto.”

“**Artículo 16.** Declaratoria de vacante. Acreditados los supuestos que generan la vacante, la unidad nominadora procederá a declararla y comunicarla mediante el formulario respectivo y dentro de los cinco días hábiles siguientes al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para que esta sea ocupada, de acuerdo con lo establecido en la Ley que regula la Carrera Judicial.

Esta información se hará constar en el inventario de vacantes absolutas y accidentales que, para tales efectos, lleve el Consejo y que hará entrega en el primer día hábil del mes de octubre de cada año a la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, con la indicación de cuáles se llenarán por el procedimiento de traslado o ascenso y concurso abierto.”

“**Artículo 18.** Traslado. Para los fines del presente Reglamento el traslado será el derecho de quienes hayan ingresado a la Carrera Judicial de ocupar, de manera voluntaria, posiciones de la misma jerarquía y jurisdicción que ostentan, en distinto lugar del país y que se encuentre vacante de forma absoluta o accidental.

Se entenderá por distinto lugar del país, cualquier municipio, circuito o distrito judicial diferente a aquel en que el funcionario de Carrera Judicial se encuentra en ejercicio de sus funciones.”

“**Artículo 22.** Ascenso. Para los fines del presente reglamento se entenderá por ascenso el derecho, de quienes hayan ingresado a la Carrera Judicial, para ocupar de manera

definitiva otro cargo de categoría superior que se encuentre vacante de forma absoluta o accidental.”

El 4 de junio de 2020, el **Licenciado Ricardo Manuel Rodríguez del Valle**, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad, la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

“**SEGUNDO:** Que en el Acuerdo 1 de 14 de diciembre de 2018, se consignan las siguientes disposiciones reglamentarias que riñen con el espíritu de la Ley 53 de 2015, mediante la cual se aprueba la Carrera Judicial, siendo éstas: el penúltimo párrafo del artículo 15, las palabras ‘y accidentales’ enunciada en el segundo párrafo del artículo 16, así como las palabras ‘o accidentales’ prevista en los artículos 18 y 22.” (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

El 3 de julio de 2020, y en consideración a la demanda presentada, el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial** presentó su informe de conducta, en donde señaló, entre otras cosas, que:

“Sin embargo, al referirse a la vacante accidental se limita señalar que son las acontecidas por cualquier motivo distinto al que produce las vacantes absolutas, temporales o incidentales, por lo que, en opinión del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, debe incluirse entre estas las de aquellos cargos de carrera que están siendo ocupados por personas que no han superado un concurso de carrera de acuerdo con lo señalado en el Código Judicial o en la Ley de Carrera Judicial y que se hayan originado por supuestos diferentes a los de las vacantes absolutas. (Ejemplo: vacantes nuevas y las de los cargos que sean creados en el futuro.)

Para declarar, comunicar y llenar las vacantes absolutas, la ley contempla un procedimiento que posteriormente es desarrollado en el Reglamento de Carrera Judicial. Las vacantes temporales y las incidentales se suplen transitoriamente mientras dure la ausencia de su titular. **Sin embargo, la Ley de Carrera Judicial, no establece los supuestos en los que se producen las vacantes accidentales ni el procedimiento para llenarlas.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El actor alega que el acto objeto de reparo infringe **los artículos 89, 91 y 102 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, los cuales se refieren a la declaración y clases de vacantes y a los procedimientos para llenarlas** (Cfr. foja 3 – 7 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del actor, este Despacho es de la consideración que le asiste la razón al recurrente; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación, no sin antes hacer una breve referencia a las siguientes consideraciones:

Mediante 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 y las habilidades y destrezas que deban exhibir en el desempeño, previa acreditación de sus antecedentes y méritos.

En ese sentido, el Capítulo IV de la Ley en mención, denominado *Declaración de Vacantes y Procedimientos para llenarlas*, establece el procedimiento a implementar a fin de llevar a cabo esa misión, indicándose en ese sentido lo siguiente:

“Capítulo IV Declaración de Vacantes y Procedimientos para llenarlas

Artículo 89. Declaración y clases de vacantes. Los cargos del Órgano Judicial quedan vacantes por muerte, excusa presentada antes de la toma de posesión, vencimiento del plazo para acusar el recibo de la comunicación del nombramiento por la persona seleccionada sin que conste causa justificada, falta de comparecencia al acto de toma de posesión sin causa justificada, ausencia de requisitos para ocupar el cargo comprobada por el consejo de administración de la carrera correspondiente y pérdida de la condición de integrante de la Carrera Judicial.

Acreditados los supuestos que generan la vacante, la unidad nominadora procederá a declararla y comunicarla dentro de los cinco días hábiles siguientes al consejo de administración respectivo, para que esta se ocupe, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

La vacante descrita en el primer párrafo **es absoluta**. Es vacante **temporal** la que se genera por vacaciones, licencia, declaración de servicios especiales o suspensión cautelar o sancionatoria de funciones de la persona titular del cargo; **es incidental** la que ocurre por impedimento declarado judicialmente y **accidental la acontecida por cualquier motivo distinto a los anteriores**.” (El resaltado es nuestro).

**“Sección I.a
Procedimientos para llenar las Vacantes**

Artículo 91. Procedimiento para llenar las vacantes de magistrados, jueces y defensores públicos. Mientras se surte el concurso para el caso de vacante absoluta y cuando la vacante no sea absoluta, se llenará con el primer suplente del magistrado o juzgado correspondiente y, en caso de ausencia o excusa de este, por el segundo.

Cuando se excusen el primer y segundo suplentes, se escogerá por sorteo del banco de suplentes integrado por todos los primeros y segundos suplentes y, en su defecto, por los servidores judiciales que cumplan con los requisitos para ocupar el cargo. Igual procedimiento se seguirá para llenar las vacantes que se presenten para el caso de los defensores públicos.

Salvo que exista enfermedad grave comprobada o licencia de gravidez, los servidores judiciales deberán permanecer en sus puestos hasta que sean reemplazados por quien deba sucederles.

Cuando la vacante sea absoluta, se procederá a llenarla a través de los procedimientos de traslado, ascenso o concurso abierto, según las reglas que para cada carrera se establezcan.”

**“Sección 4. a
Ingreso y Promoción de Magistrados y Jueces**

Artículo 102. Selección de magistrados y jueces. Para llenar las vacantes que se produzcan en los cargos de magistrados y jueces de todas las jurisdicciones existentes o que se creen en el futuro, se aplicarán, de forma alterna y secuencial, las siguientes reglas:

Regla 1. Procedimiento de traslado o ascenso. Cuando se presente la primera vacante en el ámbito nacional, se llenará mediante el procedimiento de traslado entre los magistrados o jueces de la misma categoría que estuvieran interesados y, en su defecto, ascenderá el servidor judicial que ocupe el primer lugar en la posición inmediatamente inferior en el escalafón judicial, siempre que reúna los requisitos exigidos por la ley para desempeñar el cargo superior. Los magistrados y jueces podrán hacer uso del derecho de traslado solo por una vez en cada categoría.

Regla 2. Concurso abierto. Cuando se presente la segunda vacante para la misma clase de puesto, esta se someterá a concurso abierto en el que podrán participar servidores judiciales, así como aspirantes externos, siempre que reúnan los requisitos que fije la ley y desarrolle el reglamento, los cuales incluyen la superación de exámenes, pruebas y cursos que

permitan determinar si se poseen las competencias genéricas, específicas y técnicas para el desempeño del cargo.

Cuando en la primera vacante no comparezca aspirante para el concurso por traslado y no existan funcionarios para la categoría inmediatamente inferior, se aplicará la regla 2.”

Por otro lado, el 26 de diciembre de 2018, se publica en la Gaceta Oficial número 28,683-B el **Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, Que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial**.

A través de dicho documento, *se reglamentó*, entre otros, los procesos de ingreso a la Carrera Judicial; las pautas y mecanismos para la concesión de licencias por parte del Consejo de Administración de la Carrera Judicial; el periodo de prueba que determinará si se adquiere la titularidad del cargo de Carrera Judicial; el máximo tiempo compensatorio acumulable; el Programa Flexible de Beneficios e Incentivos, para premiar el buen desempeño de los magistrados y jueces que ocupan los primeros puestos del escalafón judicial; las normas que determinen la información que habrá de figurar en el registro central de información de personal y las medidas que hayan de establecerse para garantizar su confiabilidad; el estándar de competencias de los integrantes de la Carrera Judicial y requisitos para el cambio del nombre de los puestos del personal subalterno de tribunales y juzgados.

Su 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.

Entrando al fondo de la causa que nos ocupa, el Capítulo IV, titulado **Procesos de Ingreso a la Carrera Judicial**, estableció lo siguiente:

**“Capítulo IV
Procesos de Ingreso a la Carrera Judicial
Sección 1a
Declaratoria de Vacante**

...

Artículo 15. Tipos de vacantes. Las vacantes pueden ser **absolutas, temporales, incidentales y accidentales.**

Las vacantes absolutas se verificarán por muerte; excusa presentada antes de la toma de posesión; vencimiento del plazo para acusar el recibo de la comunicación del nombramiento por la persona seleccionada sin que conste causa justificada; falta de comparecencia al acto de toma de posesión sin causa justificada; ausencia de requisitos para ocupar el cargo comprobada por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial y pérdida de la condición de integrante de la Carrera Judicial.

Las vacantes temporales se generarán por vacaciones, licencias, declaración de servicios especiales o suspensión cautelar o sancionatoria de funciones de la persona titular del cargo.

Las vacantes incidentales sobrevienen a razón del impedimento declarado judicialmente. **Finalmente, las vacantes accidentales serán las acontecidas por cualquier motivo distinto a los anteriores.**

Las vacantes accidentales de los cargos de Carrera Judicial serán ocupadas a través de los mismos procedimientos utilizados para llenar las vacantes absolutas.

Excepcionalmente, la vacante accidental que se produzca por solicitud expresa de quien mantiene estabilidad en ella, lograda por los derechos otorgados a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial, serán sometidas directamente al concurso abierto.”

“Artículo 16. Declaratoria de vacante. Acreditados los supuestos que generan la vacante, la unidad nominadora procederá a declararla y comunicarla mediante el formulario respectivo y dentro de los cinco días hábiles siguientes al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para que esta sea ocupada, de acuerdo con lo establecido en la Ley que regula la Carrera Judicial.

Esta información se hará constar en el inventario de **vacantes absolutas y accidentales** que, para tales efectos, lleve el Consejo y que hará entrega en el primer día hábil del mes de octubre de cada año a la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, con la indicación de cuáles se llenarán por el procedimiento de traslado o ascenso y concurso abierto.” (El resaltado es nuestro).

**“Sección 2a
Traslado**

Artículo 18. Traslado. Para los fines del presente Reglamento el traslado será el derecho de quienes hayan ingresado a la Carrera Judicial de ocupar, de manera voluntaria, posiciones de la misma jerarquía y jurisdicción que ostentan, en distinto lugar del país y que se encuentre vacante de forma absoluta o accidental. Se entenderá por distinto lugar del país, cualquier municipio, circuito o distrito judicial diferente a aquel en que el funcionario de Carrera Judicial se encuentra en ejercicio de sus funciones.”

**“Sección 3 a
Ascenso**

Artículo 22. Ascenso. Para los fines del presente reglamento se entenderá por ascenso el derecho, de quienes hayan ingresado a la Carrera Judicial, para ocupar de manera definitiva otro cargo de categoría superior que se encuentre vacante **de forma absoluta o accidental.**”

De las consideraciones externadas hasta este punto, podemos observar que el fondo de la controversia gira en torno a la facultad reglamentaria atribuida, en este caso, al **Consejo de Administración de la Carrera Judicial.**

Lo anterior encuentra su sustento en que, de acuerdo al actor, a través de las disposiciones demandadas, el Consejo entró a regular situaciones que en su momento no fueron contempladas en la ley, veamos:

“Es importante señalar que, tratándose de un Reglamento de Subordinación o Ejecución de las Leyes, deben limitar sus contenidos al texto de la ley que se regula, en consecuencia, deben apegarse a las exigencias de subordinación, desarrollo y complementariedad, a fin de no exceder el texto del espíritu de la Ley que se pretende reglamentar, pues ‘...como su nombre lo indica, son normas secundarias de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como finalidad específica facilitar el cumplimiento de la Ley sin que puedan, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última...’ (Es confrontable la Sentencia de 27 de febrero de 2007 emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

...” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Así las cosas, de la lectura de las disposiciones transcritas, observamos que la controversia se genera, básicamente, en atención a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley

53 de 27 de agosto de 2015; y por otro lado, por lo reglamentado en el artículo 15 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 en ese sentido, su alcance, veamos:

Ley 53 de 27 de agosto de 2015	Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018
<p>Artículo 89. Declaración y clases de vacantes.</p> <p>Los cargos del Órgano Judicial quedan vacantes por muerte, excusa presentada antes de la toma de posesión, vencimiento del plazo para acusar el recibo de la comunicación del nombramiento por la persona seleccionada sin que conste causa justificada, falta de comparecencia al acto de toma de posesión sin causa justificada, ausencia de requisitos para ocupar el cargo comprobada por el consejo de administración de la carrera correspondiente y pérdida de la condición de integrante de la Carrera Judicial.</p> <p>...</p> <p>La vacante descrita en el primer párrafo es absoluta.</p> <p>Es vacante temporal la que <i>se genera por vacaciones, licencia, declaración de servicios especiales o suspensión cautelar o sancionatoria de funciones de la persona titular del cargo;</i></p> <p>es incidental la que ocurre por impedimento declarado judicialmente</p>	<p>Artículo 15. Tipos de vacantes. Las vacantes pueden ser absolutas, temporales, incidentales y accidentales.</p> <p>Las vacantes absolutas se verificarán por muerte; excusa presentada antes de la toma de posesión; vencimiento del plazo para acusar el recibo de la comunicación del nombramiento por la persona seleccionada sin que conste causa justificada; falta de comparecencia al acto de toma de posesión sin causa justificada; ausencia de requisitos para ocupar el cargo comprobada por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial y pérdida de la condición de integrante de la Carrera Judicial.</p> <p>Las vacantes temporales se generarán por vacaciones, licencias, declaración de servicios especiales o suspensión cautelar o sancionatoria de funciones de la persona titular del cargo.</p> <p>Las vacantes incidentales sobrevienen a razón del impedimento declarado judicialmente.</p>

<p>y <i>accidental</i> la acontecida por cualquier motivo distinto a los anteriores.” (El resaltado es nuestro).</p>	<p>Finalmente, <i>las vacantes accidentales</i> serán las acontecidas por cualquier motivo distinto a los anteriores.</p>
--	---

A través de este primer ejercicio observamos que ambas normas mantienen una redacción similar, en lo que respecta a la definición de las vacantes *absolutas, temporales, incidentales y accidentales*; siendo estas últimas descritas por ambas disposiciones, como aquellas *acontecidas por cualquier motivo distinto a las anteriores*.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos indicar, que existe concordancia entre el contenido de la disposición legal y la reglamentaria.

Aclarado lo anterior, corresponde ahora referirnos a la forma en que serán llenadas las vacantes; para lo cual, consideramos útil la utilización de la modalidad arriba aplicada, veamos:

<u>Ley 53 de 27 de agosto de 2015</u>	<u>Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018</u>
<p>Artículo 91. Procedimiento para llenar las vacantes de magistrados, jueces y defensores públicos.</p> <p><u>Mientras se surte el concurso para el caso de vacante absoluta y cuando la vacante no sea absoluta</u>, se llenará con el primer suplente del magistrado o juzgado correspondiente y, en caso de ausencia o excusa de este, por el segundo.</p> <p>Cuando se excusen el primer y segundo suplentes, se escogerá por sorteo del banco de suplentes integrado por todos los primeros y segundos suplentes y, en su defecto, por los servidores judiciales que cumplan con los requisitos para ocupar el cargo. Igual procedimiento se seguirá para llenar las vacantes que se presenten para el caso de los defensores públicos.</p>	<p>Artículo 15. Tipos de vacantes. Las vacantes pueden ser absolutas, temporales, incidentales y accidentales.</p> <p>...</p> <p><u>Las vacantes accidentales de los cargos de Carrera Judicial serán ocupadas a través de los mismos procedimientos utilizados para llenar las vacantes absolutas.</u></p> <p>Excepcionalmente, la vacante accidental que se produzca por solicitud expresa de quien mantiene estabilidad en ella, lograda por los derechos otorgados a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial, serán sometidas directamente al concurso abierto.</p>

<p>Salvo que exista enfermedad grave comprobada o licencia de gravidez, los servidores judiciales deberán permanecer en sus puestos hasta que sean reemplazados por quien deba sucederles.</p> <p>Cuando la vacante sea absoluta, se procederá a llenarla a través de los procedimientos de traslado, ascenso o concurso abierto, según las reglas que para cada carrera se establezcan.”</p>	
--	--

De lo arriba indicado, se desprenden dos procesos, a saber:

- Aquel tendiente a llenar la vacante, de manera inmediata, y
- Otro tendiente a llenar dicha vacante de forma permanente.

En el primero de los casos, a saber, cuando surge la necesidad de llenar una vacante de manera inmediata, y **sin hacer distinción sobre el tipo de vacante**, la norma dispone que:

- Se llenará con el primer suplente del magistrado o juzgado correspondiente; y, en caso de ausencia o excusa de este, por el segundo.
- Cuando se excusen el primer y segundo suplentes, se escogerá por sorteo del banco de suplentes integrado por todos los primeros y segundos suplentes y, en su defecto, por los servidores judiciales que cumplan con los requisitos para ocupar el cargo. Igual procedimiento se seguirá para llenar las vacantes que se presenten para el caso de los defensores públicos.

El procedimiento arriba indicado es el que se ha de aplicar, de manera inmediata, al momento en que se produce la vacante; sin embargo, no es el destinado a llenarla de manera permanente.

A fin de lograr lo anterior, en el párrafo inmediatamente siguiente, la norma legal dispuso lo siguiente:

“**Cuando la vacante sea absoluta**, se procederá a llenarla a través de los procedimientos de traslado, ascenso o concurso abierto, según las reglas que para cada carrera se establezcan.”

Como se observa, cuando estemos ante el escenario de llenado, ya no de manera provisional, sino de manera permanente, de una vacante absoluta, la norma dispone que ello se realizará a través de los procedimientos de traslado, ascenso o concurso abierto, según las reglas que para cada carrera se establezcan; definiéndose de manera clara, el procedimiento a seguir en el caso las vacantes absolutas.

En contraste con lo arriba indicado, y refiriéndonos ahora al proceso de llenado de las vacantes accidentales; observamos que la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, no reguló ese tema.

En ese orden de ideas, la entidad demandada, al referirse a esa situación, indicó lo siguiente:

“Las vacantes temporales y las incidentales se suplen transitoriamente mientras dure la ausencia del titular. **Sin embargo, la Ley de Carrera Judicial, no establece los supuestos en los que se producen las vacantes accidentales ni el procedimiento para llenarlas.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 117 del expediente judicial).

Lo anterior es importante tenerlo de presente; puesto que, como se observa, existe concordancia en el hecho que la Ley de Carrera Judicial no reguló lo relativo a la forma en que serían llenadas las vacantes accidentales.

Ahora bien, corresponde ahora establecer, si de conformidad a la potestad reglamentaria que le confirió la Ley al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, el mismo podía entrar a regular temas, que en su momento no fueron desarrollados por la Ley 53 de 27 de agosto de 2015.

Así tenemos, que el artículo 5 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, refiriéndose a la facultad reglamentaria, estableció lo siguiente:

“**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.”

Refiriéndose a la potestad reglamentaria, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 6 de febrero de 2019, indicó lo siguiente:

“Siendo así las cosas, pasaremos a analizar lo que la doctrina nos manifiesta en materia del Reglamento y el ejercicio de la potestad reglamentaria, que posee la Administración Pública.

Inicialmente debemos manifestar que el jurista español Eduardo García Enterría nos ofrece una definición sencilla a la locución Reglamento, señalando que se refiere ‘a toda norma escrita dictada por la Administración’. Sin embargo, el mismo autor nos establece una distinción muy clara de dicha norma escrita con la Ley, en los siguientes términos:

‘El Reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. **Lo propio del Reglamento**, lo que le separa definitivamente de la Ley, **es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley**, obra de la Administración. Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada, con posibilidades limitadas y tasadas, libremente justiciable por el Juez (y aún, como hemos de ver, enjuiciable también por los destinatarios). **Su sumisión a la Ley es absoluta**, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, **no puede suplir a la Ley allí donde ésta necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido.**’ (GARCIA ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Temis, S. A. Reimpresión, febrero 2011. Páginas 191-192) (Lo resaltado es de la Sala).

...

En ese sentido se refiere el autor Cosculluela en los siguientes términos, ‘los reglamentos tienen siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes y normas con valor de ley (que han sido delegadas o son convalidadas por el Parlamento), debiendo recordar que ésta es precisamente la consecuencia que impone en el sistema de fuentes el ‘imperio de la Ley’ que consagra el Estado de Derecho.’ (COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo, Parte General, Vigésimo Primera Edición. Año 2010. Página 109)

Asimismo, la doctrina ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometida jurídicamente a límites que no deben ser violados, los cuales derivan, de una parte, del

principio constitucional de reserva de ley y, de otra, de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto a disposiciones subordinadas a la ley. (Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. 8ª edición. 1990. Pág. 24).


...” (El resaltado es nuestro).


De conformidad a lo indicado, el reglamento *no puede suplir a la Ley allí donde ella necesaria para producir un determinado efecto, o para regular un cierto contenido*; motivo por el cual, llenar vacíos legales a través de normas reglamentarias resulta jurídicamente impropio.

En ese contexto, y siendo que a través de los artículos 15, 16, 18 y 22, del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, se desarrollan situaciones que no fueron reguladas por la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, somos de la consideración que le asiste la razón al demandante en lo que respecta a su causa de pedir.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **SON ILEGALES las disposiciones previstas en el penúltimo párrafo del artículo 15, las palabras “y accidentales” enunciada en el segundo párrafo del Artículo 16, así como las palabras “y accidental” previstas en los Artículos 18 y 22, del 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