

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1434

Panamá, 12 de octubre de 2021

Advertencia de Ilegalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El Licenciado Bladimir Barrancos Domingo, actuando en nombre y representación de **Gustavo Alexis De Gracia Moreno**, solicita que se declaren nulas, por ilegales, las frases "**a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015**" y "**el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial**", ambas contenidas en el Artículo 158; y las frases "**de servicio en el puesto al que aspira obtener este derecho**" y "**a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015**", contenidas en los numerales 2 y 3 del artículo 159, ambos pertenecientes al Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo No.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 No.28623-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 9 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la advertencia de ilegalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa

1.1. En cuanto al fundamento legal y los elementos constitutivos de Advertencia de Ilegalidad.

Este Despacho, estima importante indicar antes de emitir nuestro concepto que, la advertencia de ilegalidad busca mantener la integridad del orden jurídico con la finalidad de evitar que una disposición o precepto proyecte efectos contrarios a la finalidad y principios sobre los cuales descansa el conjunto normativo.

En ese sentido, para que esta figura sea viable, es necesario que se reúnan los siguientes requisitos: a) que la norma que se advierte de ilegal lo constituya una norma o normas sustantivas con rango de carácter reglamentario; b) que la norma reglamentaria que va a ser empleada para la emisión de un acto administrativo que resuelve un proceso tenga vicios de ilegalidad; c) que la Advertencia de Ilegalidad debe formularse dentro de un proceso administrativo en trámite cuya norma que es advertida de ilegalidad, no haya sido aplicada.

De acuerdo con el artículo 201 (numeral 9) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, la advertencia de ilegalidad se define como la: "*Observación que formula una de las partes a la autoridad que conoce de un proceso administrativo, sobre supuestos vicios de ilegalidad que le atribuye a un acto administrativo **que debe ser aplicado para resolver ese proceso.***" (El resaltado es nuestro).

Siguiendo este orden de ideas, la advertencia de ilegalidad se encuentra prevista en el artículo 73 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, y en forma específica, en el segundo párrafo de este precepto, al establecerse:

Artículo 73. La autoridad que advierta o a la cual una de las partes le advierta que la norma legal o reglamentaria que debe aplicar para resolver el proceso tiene vicios de inconstitucionalidad, formulará, dentro de los dos días siguientes, la respectiva consulta ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o reglamentaria haya sido objeto de pronunciamiento por dicho Tribunal.

De igual manera, cuando la autoridad advierta o alguna de las partes le advierta que la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que debería aplicar para resolver el proceso, tiene vicios de ilegalidad, dentro de los dos días siguientes, someterá la consulta respectiva ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de esta Sala.

En uno y otro supuesto, la autoridad seguirá tramitando el proceso hasta colocarlo en estado de decisión, pero sólo proferirá ésta una vez el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Tercera, se hayan pronunciado sobre la consulta respectiva.

En la vía gubernativa únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas." (El destacado es nuestro).

Es importante destacar que, tal como lo indica la Ley No.38 de 2000, la viabilidad jurídica de esta figura **depende de la existencia de un proceso en el que no se haya adoptado una decisión,**

puesto que una de las principales exigencias es que la norma reglamentaria advertida de ilegal sea aquella que va a ser aplicada al momento de resolver el fondo de la controversia.

Dentro del contexto anteriormente expresado, este Despacho, estima importante advertir que, en su escrito el accionante indica que disposiciones serán aplicadas dentro del proceso administrativo de reconocimiento de estabilidad. (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Por otro lado, dentro de la documentación que aporta el advirtiente a efectos de acreditar su pretensión, presenta una copia autenticada del Acuerdo N°.01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial, 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 (Cfr. fojas 31 -68 del expediente judicial).

También resulta importante anotar en relación con el asunto bajo examen, que el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, al contestar la advertencia de ilegalidad en estudio, no realiza una ilustración acerca de las circunstancias que rodearon la presentación de la misma, y que pudiera servir para confirmar cualquier trámite seguido por el accionante ante la Autoridad judicial, a fin que pudiéramos corroborar la situación a la que se refiere el advirtiente, y que ésta se estuviera ventilado ante dicha institución (Cfr. fojas 84 - 86 del expediente judicial).

1.2. Consideraciones en cuanto al artículo 159 del Acuerdo N°.01 de 14 de diciembre de 2018, antes citado.

Por otra parte, este Despacho considera oportuno destacar, para los efectos del análisis correspondiente, que el apoderado judicial del actor ha identificado como objeto de su demanda una disposición adjetiva que establece el procedimiento a seguir para el reconocimiento de la estabilidad del servidor judicial de la Carrera Judicial.

Por consiguiente, se trata de una norma de carácter procedimental que no es susceptible de ser objeto de un análisis a través de la vía de la advertencia, de lo que no puede perderse de vista que de acuerdo con la jurisprudencia que sobre esta materia ha desarrollado la Sala Tercera, que a su vez cita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, las normas de naturaleza adjetiva, categoría en la que se ubica el artículo 159 del Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, advertido de ilegal, no pueden

ser objeto de este tipo de recurso. Así aparece claramente establecido en las Resoluciones de trece (13) de junio de dos mil trece (2013) y siete (7) de marzo de dos mil catorce (2014), en las que se indica lo siguiente:

Resolución de trece (13) de junio de dos mil trece (2013), Sala Tercera

“El Lic. ..., en representación de ..., ha promovido una advertencia de ilegalidad contra el artículo 45 del Acuerdo N° 13 de 2011 (G.O. 26831-A de 19 de julio de 2011, tal como fue reformado por el artículo 2 del Acuerdo N° 02-2012 (G.O. 26964 de 2 febrero de 2012), ambos emitidos por el Tribunal Administrativo Tributario.

El suscrito Sustanciador procede inmediatamente a revisar el escrito contentivo de la advertencia de ilegalidad a fin de determinar si cumple con los requisitos establecidos por el ordenamiento procesal patrio y la jurisprudencia emitida al respecto.

Sobre este particular, resulta procedente transcribir las normas que definen y establecen la procedencia de la advertencia de ilegalidad, nos referimos a los artículos 73 y 201 al numeral 9 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, veamos:

...

De lo anterior, se puede deducir que no cualquier norma reglamentaria o acto administrativo pueden ser advertidos de ilegalidad, sino sólo aquellos que a la hora de su aplicación resuelven el fondo de la causa. De manera que como requisito indispensable para admitirse este tipo de incidencia, se requiere que las normas o acto advertido sean de aquellos cuya aplicación en el proceso decidiría el fondo de la causa.

En ese sentido, se observa que la norma reglamentaria advertida por el Lic. ... no se aplicaría para resolver el fondo del recurso de apelación (que viene a ser el fondo de la causa administrativa), sino que se trata de un precepto que reglamenta el trámite del recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo Tributario. Para mejor sustento del criterio planteado, se procede a transcribir la disposición advertida de ilegalidad, cual es el artículo 45 del Acuerdo N° 13 de 2011, reformado por el artículo 2 del Acuerdo 02-2012, veamos:

...

Queda claro entonces que la disposición advertida de ilegalidad contiene aspectos de procedimiento del recurso de apelación, más no viene a constituir una norma que va a decidir el fondo del proceso.

Y es que la improcedencia de las advertencias contra normas de contenido procesal o más bien de trámite, cobra sentido lógico jurídico, por el hecho que si en el curso de un proceso, se advierte de ilegal una norma reglamentaria de contenido procedimental, conllevaría a su paralización, resultando contrario a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley 38 de 2000, que señala que la autoridad debe continuar con el trámite respectivo hasta colocar el expediente en estado de decidir el fondo.

Como quiera entonces, que la norma advertida de ilegalidad no será aplicada para decidir el fondo del proceso, el Suscrito Sustanciador procederá a no admitir la misma...” (El resaltado es nuestro).

- 0 – 0 –

Resolución siete (7) de marzo de dos mil catorce (2014), Sala Tercera

“La Resolución apelada la constituye la Providencia de 13 de junio de 2013, mediante la cual no se admite la Advertencia de Ilegalidad contra el artículo 45 del Acuerdo No.13 de 2011, tal como fue reformado por el Artículo 2 del Acuerdo No. 02-2012, ambos emitidos por el Tribunal Administrativo Tributario.

...

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIÓN:

Atendiendo las consideraciones del apelante, el resto de los Magistrados que integran esta Sala, consideran necesario hacer las siguientes observaciones:

La apelación a la providencia que no admite la advertencia de ilegalidad se basa fundamentalmente en que la parte apelante considera que dichas advertencias también pueden interponerse contra normas procesales no sólo contra normas sustantivas, ya que ésta tiene una relevancia importante al momento de resolver e influyen en la resolución de un proceso, por eso, a su criterio pueden ser objeto de advertencias de ilegalidad.

La disposición advertida de ilegal, es decir, el artículo 45 del Acuerdo No.13 de 2011, reformado por el artículo 2 del acuerdo 02-2012, señala:

...

Para tales efectos, es necesario transcribir lo que indica el artículo 73 de la Ley 38 de 2000:

...

De lo expresado en la normativa que rige para tales efectos, se colige que la norma que sea advertida de ilegal debe poder ser aplicada para resolver el proceso. Sobre este tema en particular, han sido innumerables los pronunciamientos que ha sostenido el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tanto de las advertencias de constitucionalidad como de ilegalidad, en las cuales se sostiene que resulta evidente que **si el objeto de la consulta recae sobre normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería la paralización del proceso integralmente, resultando vulnerado así el mandato constitucional o legal que dispone sustanciarlo hasta el momento de dictar sentencia.**

En ese sentido, el Pleno de la Corte ha manifestado en Resolución Judicial de 16 de junio de 2003, que:

‘...El Pleno ha señalado que para la admisión de la consulta a trámite, resulta necesario que las normas que hayan de ser aplicadas sean, en efecto, normas sustantivas idóneas para decidir la causa y, excepcionalmente, normas de contenido procesal cuando la misma le ponga fin a la causa o

imposibilite su continuación. **Dentro de este contexto, por lo tanto, para el Pleno resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquellas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así aquellas normas que gobiernen el proceso, como aquellas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquellas que gobiernen la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión, así como las normas que regulan el contenido de la sentencia (al respecto véanse sentencias de 30 de diciembre de 1996, 14 de enero de 1997, 19 de enero de 1998 y de 5 de junio de 1998).'**

..." (El destacado es de la Procuraduría).

Las sentencias antes reproducidas, nos permite concluir que, resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquellas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así aquellas normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas judiciales, ya que el efecto inevitable sería la paralización del proceso integralmente, resultando contrario a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley No.8 de 2000, que señala que la autoridad debe continuar con el trámite respectivo hasta colocar el expediente en estado de decidir el fondo.

II. Antecedentes.

Mediante el Acuerdo N°.01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial, 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 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).

"Artículo 159. Procedimiento para el reconocimiento de la estabilidad. Para el reconocimiento de la estabilidad se seguirá el procedimiento siguiente:

1. El servidor judicial deberá formalizar su interés a través del formulario respectivo y acompañar la solicitud con la certificación de cargos desempeñados emitida por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, dentro del período que establezca el Consejo de Administración de la Carrera Judicial.

2. El Consejo de Administración de la Carrera Judicial verificará que el servidor judicial cumple con el requisito previo de años de servicio en el puesto al que aspira obtener este derecho y suspenderá la declaratoria de vacante del cargo, ordenando el trámite de la evaluación del desempeño.

3. Una vez realizadas las dos evaluaciones de desempeño y si las mismas se superan con resultados satisfactorios, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial emitirá una nueva resolución donde reconoce la estabilidad del servidor judicial en el cargo que ocupaba **a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015.**

4. De no hacerse la comunicación por parte del servidor judicial aspirante dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial y el cargo sea incluido en la lista de vacantes para ser llenadas por las reglas previstas en la Ley 53 de 2015, se considerará que al servidor judicial se le ha vencido la oportunidad de acreditarse como funcionario con estabilidad." (El énfasis suplido indica la frase advertida por el accionante).

III. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante sostiene que las frases advertidas del artículo 158 y aquella del artículo 159 del reglamento indicado infringen las siguientes normas:

A. Los artículos 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que se refieren a la conservación de derechos adquiridos y a la estabilidad de quienes hayan ocupado por más de cuatro (4) años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial (Cfr. fojas 10 - 13 y 18 - 20 del expediente judicial);

B. El artículo 15 del Código Civil, el cual establece que las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrario a la Constitución o a las leyes (Cfr. fojas 13 - 15 y 20 - 21 del expediente judicial).

C. El artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que establece que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos (Cfr. fojas 15 – 17 y 21 - 23 del expediente judicial).

3.1. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de la violación del artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, y confrontarlos de manera individual con la frase “...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015”, contenida en los párrafos primero y segundo del artículo 158, y la frase “...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015”, contenida en el numeral 3 del artículo 159, todas del Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N°.01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial; resulta importante anotar que el apoderado judicial del actor **utiliza los mismos argumentos para sustentar la infracción de las disposiciones legales, frente a la norma reglamentaria advertida de ilegal.**

No obstante, lo anterior, transcribiremos los párrafos en los que el apoderado judicial del advirtiente, realiza una exposición de los mismos conceptos de infracción de las disposiciones listadas en el apartado anterior, con la finalidad de evitar la dualidad de los mismos. Veamos.

“ ...

De la lectura de la parte pertinente de cada excerta legal, se colige claramente que el Reglamento de Carrera Judicial se ha excedido y ha exudado el contenido y sustancia de la norma que pretende reglamentar. Esto es así por cuanto las condiciones que la Ley 53 de 2015 exige al funcionario judicial para que éste goce de ‘estabilidad’ es que dicho servidor cumpla con estos dos únicos requisitos:

- 1) Que tenga más de cuatro años en puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial y;
- 2) Que supere satisfactoriamente dos evaluaciones del desempeño.

En cuanto al primer requisito, es muy obvio que el legislador intencionalmente no distinguió que para los efectos de la estabilidad, el servidor judicial hubiese ocupado ‘cualquier puesto o posición en la administración de justicia, siempre que esos puestos pertenecieran a la Carrera Judicial’, es decir, estaban comprendidos en esta aspiración quienes por un período de más de cuatro años se hubiesen desempeñado en distintos cargos judiciales ...” (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

3.2. Posición de Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, el 9 de junio de 2021, el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial**, presentó su contestación a la advertencia que nos ocupa, en donde señaló, entre otras cosas, que:

“...
”

SEGUNDO: Que mi persona y los actuales integrantes del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, en ejercicio de sus legítimas facultades legales y, por supuesto, luego de un estudio metuculoso, tanto de la Ley de Carrera Judicial como del Reglamento aprobado mediante Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018, no podemos desconocer el escenario en el que se hace notorio el número plural de advertencias de ilegalidad y demandas de nulidad presentadas contra el Reglamento de Carrera Judicial, por funcionarios jueces y magistrados de todo el país, frente a lo que denuncian como una discrepancia entre el tenor literal de la ley de carrera judicial y la interpretación que de ésta se hizo dentro de las normas reglamentarias proferidas por el Consejo anterior, que generan como resultado una potencial afectación a sus derechos laborales.

TERCERO: Ante esto (sic), se ha comprendido la urgente necesidad de lograr consensos a nivel nacional entre los funcionarios que integran la carrera judicial y aquellos aspirantes a formar parte de la misma por sus años de servicio, experiencia y dedicación a la administración de justicia; para lo cual, está en marcha un programa estructurado de giras en todo el territorio nacional, con miras a promover el conocimiento de la ley, del reglamento y de los diferentes componentes que la integran, con la colaboración de funcionarios de las unidades técnicas que están relacionados con los procesos de evaluación de desempeño y concursos y a conocer sobre las inquietudes, observaciones y recomendaciones de los funcionarios respecto a las normas de carrera judicial.

CUARTO: Como bien sabe la augusta sala contencioso administrativa, la advertencia de ilegalidad *busca mantener la integridad del orden jurídico con la finalidad de evitar que una disposición o precepto proyecte efectos contrarios a la finalidad y principios sobre los cuales descansa el conjunto normativo*, y es por ello, que mi persona, como representante del Consejo, no puedo soslayar la naturaleza y finalidad del presente mecanismo de control de legalidad, y me corresponde reconocer con humildad que lo que acontece en este momento es el reflejo de un acto proferido sin atender el alcance literal de la ley ni los límites reglamentarios permitidos, lo que trajo como efecto desencadenante los legítimos reclamos presentados por los advirtientes, preocupados por los desaciertos cometidos al momento de reglamentar algunos temas específicos sobre el reconocimiento de derechos laborales.

QUINTO: Es por ello que, sin perjuicio de que la honorable sala contencioso administrativa en ejercicio de su facultad legal y constitucional reconozca lo propio, tras el examen de las piezas normativas, el firme propósito de este nuevo Consejo que presido está dirigido a revisar las normas atacadas por vía de ilegalidad, y de ser necesario conciliarlas con las normas legales a través de nuestra potestad reglamentaria; reconociendo los justos derechos que se consagran en la misma para todos los servidores judiciales, además de aceptar la razón en que las frases citadas como ilegales en la advertencia se alejan del tenor literal y el correcto sentido que deriva de la propia ley; todo ello, en el marco del

debido y oportuno consenso entre el Consejo y los funcionarios judiciales, operadores de justicia.." (Cfr. fojas 84 - 86 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La advertencia en estudio ha sido promovida por el Licenciado Bladimir Barrancos Domingo, actuando en nombre y representación **Gustavo Alexis De Gracia Moreno**, para que el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad de la frase "a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015" y "el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial", ambas contenidas en el Artículo 158; y las frases "de servicio en el puesto al que aspira obtener este derecho" y "a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015", contenidas respectivamente en los numerales 2 y 3 del artículo 159, ambos pertenecientes al Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo No.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 No.28623-B del 26 de diciembre de 2018 (Cfr. fojas 5 - 6 del expediente judicial).

Por otro lado, la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial, contempló entre sus objetivos, establecer los procedimientos de ingreso, traslado y ascenso 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 ese sentido, el Capítulo VII de la Ley en mención, denominado "Disposiciones Finales", estableció, entre otras cosas, 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." (Lo resaltado es de este Despacho).

Por otro lado, el 26 de diciembre de 2018, se publicó en la Gaceta Oficial número 28,683-B el **Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial.**

A través de dicho documento se *reglamentó*, entre otras cosas, lo relativo a la *Condición de Estabilidad*, así como el *procedimiento para el reconocimiento de la misma* (Cfr. artículos 158 y 159 del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018).

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 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.

En este orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 5 de la Ley No.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.

Aclarado lo anterior, y entrando al fondo de la causa que nos ocupa, el Capítulo XVII del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial, denominado Conservación de Derechos y Estabilidad, en sus artículos 158 y 159, estableció lo relativo

a la estabilidad, así como el procedimiento para el reconocimiento de la misma; normas cuyo contenido íntegro fueron citadas en párrafos anteriores.

De las consideraciones externadas hasta este punto, podemos observar que el fondo de la controversia gira en torno a que, a través de una norma de menor jerarquía, como lo es el Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018, se pretenda ampliar sus efectos, otorgando un carácter de retroactividad a la norma reglamentaria, hacia situaciones que ocurrieron antes de su promulgación, lo que resulta jurídicamente improcedente.

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:

“En primer lugar, la única referencia que hace el artículo 304 respecto a la entrada en vigor de la Ley 53 de 2015 (último párrafo) se circunscribe a los concursos pendientes de resolver, determinando que se resolverán de conformidad con procedimiento que iniciaron. Sin embargo, respecto a la ocupación de cargos por cuatro años, **NO fija como punto de partida la entrada en vigor de dicha Ley**, pues ello implica desconocer el tiempo de servicio previo, en clara afrenta del principio de igualdad de oportunidades que pregona dicho cuerpo normativo, con lo que se relega (por ejemplo, en el caso de funcionarios del SPA), a quienes precisamente tienen mayor formación y experiencia, a lo cual la administración de justicia ha destinado importantes recursos.” (Cfr. foja 11 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 artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, el artículo 15 de Código Civil, el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000; y, por otro lado, por lo reglamentado en los artículos 158 y 159 del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018.

Visto lo anterior, resulta importante anotar que este Despacho realizará solamente el análisis de las frases “...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015” y “el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial”, contenidas en el artículo 158 del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018, ya que como indicamos en el apartado dedicado a la cuestión previa, el artículo 159 del texto reglamentario antes mencionado, es una norma de carácter adjetiva, que no es susceptible de ser impugnada a través de la presente acción.

4.1. Consideraciones en cuanto a las frases impugnadas en el artículo 158 del Acuerdo No.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 N°.01 de 14 de diciembre de 2018
<p>“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>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>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>“Artículo 310. <u>Vigencia:</u> Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.” (El destacado es nuestro).</p>	<p>“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>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.</p> <p>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.” (Énfasis suplido).</p>

4.1.1 Consideraciones respecto a la frase “a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015” contenida en el primero y segundo párrafo del artículo 158 del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018.

A través de este primer ejercicio observamos, **en lo que respecta a la entrada en vigencia de las protecciones** establecidas en el artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, en concordancia con el artículo 310 de la misma excerpta legal, que estas empezarán a regir a partir de su promulgación; esto es, **el 28 de agosto de 2015, de ahí que podamos inferir que dicha estabilidad se reconoce desde ese momento**, por lo que diferimos del criterio expresado por el recurrente, en lo que respecta a la entrada en vigencia de las protecciones establecidas en la mencionada disposición reglamentaria.

No obstante lo anterior, podemos observar que la primera frase advertida contenida en el artículo 158 del Acuerdo 01 de 2018, no plantea su entrada en vigencia de manera retroactiva; por el contrario, la aplicación de la norma en el tiempo **reconoce el derecho a la estabilidad, a partir a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015**, situación que **se reafirma, al revisar el segundo párrafo de la norma reglamentaria**; de lo que resulta claramente establecido que el mencionado beneficio se contempla desde la entrada en vigencia de la Ley, tal como se indica en el cuadro anterior, al confrontar los articulados de una y otra normativa.

En este punto, es oportuno resaltar que la Ley 53 de 2015, señala que los servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo con la Ley No.29 de 1984, modificada por la Ley No.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.

Ahora bien, debemos tener presente que la vigencia de esa Ley comenzó a regir desde su promulgación, es decir, a partir del 28 de agosto de 2015, tal como lo indicamos en líneas anteriores; es por ello que el Acuerdo No. 01 de 14 de diciembre de 2018, suscrito para reglamentar dicha ley no puede establecer una fecha distinta, por consiguiente, lo que para los accionantes constituye una intención de retroactividad, a nuestro juicio, no es más que la precisión de la referencia de tiempo en la que empezó a regir la protección de los derechos de la carrera judicial.

Y es que, el artículo 46 de la Constitución Política de la República, es claro al señalar que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público e interés social, cuando en ellas así se exprese (Principio de irretroactividad de la ley); de manera que, al no encontrarnos ante una legislación que, revista tales connotaciones, la retroactividad es una figura que no aplica a la situación en estudio.

4.1.2. Consideraciones en cuanto a la frase “en el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial”, comprendida en el segundo párrafo del artículo 158 del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018.

Para una mejor explicación, pasamos a transcribir lo medular de la referida norma del Acuerdo No.01 de 14 de diciembre de 2018.

“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.” (Lo destacado es nuestro).

Respecto a la frase en referencia (**en el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial**) el abogado de **Gustavo Alexis De Gracia Moreno** señala que, a su juicio, el Reglamento de Carrera Judicial se ha excedido y ha exudado el contenido y sustancia de la norma que pretende reglamentar (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Ahora bien, 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 (4) 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 (4) años, sino que, además, pretende que sea en la misma posición.

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 No.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, en opinión de este Despacho, lo normado en el mencionado artículo 304, que pretende reglamentar, por lo que coincidimos en este aspecto con la advirtiente.

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, el Tribunal, mediante la Sentencia de 31 de agosto de 2018, señaló 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 negrita es nuestra).

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) (Énfasis suplido).

En esa misma línea de pensamiento, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 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.”

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la frase “...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015”**; y que **ES ILEGAL la frase “el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial”** contenidas en el segundo párrafo del artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo No.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.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaria General

Expediente 139272021