REPUBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Bladimir Barrancos Domingo, actuando en nombre y representación de la Magíster MIRIAM HAYDEE JAÉN DE SALINAS, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, advertencia de ilegalidad contra 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; 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 artículos del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial N° 28683-B de 26 de diciembre de 2018 (Cfr. fs. 5-23 del expediente).

Una vez repartida esta advertencia de ilegalidad, el Magistrado Sustanciador procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó el Auto de 28 de mayo de 2021, mediante el cual se admitió la misma; y se le corrió

106

traslado tanto al Presidente del Consejo de Administración de la Carrera Judicial como al Procurador de la Administración (Cfr. f. 78 del expediente).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente negocio jurídico en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan las pretensiones de la actora, así como la posición que al respecto tienen el Consejo de Administración de la Carrera Judicial y el representante del Ministerio Público.

I. FRASES ADVERTIDAS DE ILEGALES, HECHOS, NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.

Tal como se ha mencionado anteriormente, a través de esta advertencia de ilegalidad, el Licenciado Bladimir Barrancos Domingo, apoderado judicial de la Magíster MIRIAM HAYDEE JAÉN DE SALINAS, pretende que la Sala Tercera declare 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...*", 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, todos del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial N° 28683-B de 26 de diciembre de 2018, las cuales serán aplicadas por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial dentro del procedimiento para el reconocimiento de estabilidad laboral incoado por la Magíster JAÉN DE SALINAS, mediante su solicitud de reconocimiento de estabilidad laboral, presentada ante dicho cuerpo colegiado el 12 de febrero de 2021, conforme puede apreciarse a fojas 2-3 y 24 del expediente.

Para una mejor comprensión, procedemos a citar el texto íntegro de las normas reglamentarias contentivas de las frases advertidas de ilegales, las cuales

107

están comprendidas en el Capítulo XVII, Conservación de Derechos y Estabilidad, Sección 2ª, Condición de Estabilidad, del Reglamento de Carrera Judicial, conforme se encontraba vigente al momento de la interposición de la presente advertencia de ilegalidad:

> "**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 en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).

> "**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." (Lo destacado en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).

Entre otros hechos, el Licenciado Barrancos Domingo señala que el artículo 304 de la Ley 53 de 2015 no establece que los cuatro años requeridos para el reconocimiento de la estabilidad laboral a los servidores judiciales, deben haberse cumplido a la entrada en vigencia de la citada ley; por lo tanto, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial tiene que tomar en consideración todo el tiempo transcurrido desde la ocupación del cargo hasta el momento en que se presenta la respectiva solicitud. Sin embargo, los artículos 158 y 159 (numeral 3) del Reglamento de Carrera Judicial, disponen que los cuatro años deben haberse

108

completado antes de la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, cercenando así el tiempo transcurrido con posterioridad (Cfr. f. 9 del expediente).

Por otra parte, indica el letrado que el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, tampoco dispone que la ocupación en el cargo durante cuatro años, ha debido tener lugar en el mismo cargo; no obstante, los artículos 158 y 159 (numerales 2 y 3) limitan el reconocimiento de la estabilidad laboral a los funcionarios que hayan completado dicho término en un mismo cargo, excluyendo de esta manera a los que, sumando el tiempo en que han ocupado distintos puestos en el Órgano Judicial, incluso el mismo, como es el caso de su representado, el Magíster JAÉN DE SALINAS (Cfr. f. 9 del expediente).

Los anteriores planteamientos llevan al abogado del demandante a afirmar que, al fijar nuevos requisitos para el reconocimiento de la estabilidad laboral, los cuales son contrarios al texto y al espíritu de la Ley 53 de 2015, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial excedió los límites de la potestad reglamentaria, siendo, por ende, ostensible la ilegalidad de las textos aquí acusados (Cfr. f. 10 del expediente).

En virtud de lo anterior, el apoderado judicial del actor estima que con las frases advertidas se han violado las siguientes normas legales:

1. En relación con 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 Reglamento de Carrera Judicial:

1.1. El artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 que, en lo pertinente, establece que gozarán de estabilidad los servidores judiciales que 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.

En opinión de la parte actora, las frases advertidas sobrepasan los límites de la norma legal citada, puesto que cuando esta última hace referencia a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, se circunscribe únicamente a los

109

concursos pendientes de resolver; sin embargo, al hacer alusión a la ocupación de cargos por cuatro años, no fija como punto de partida la entrada en vigencia del referido texto legal, pues, ello implicaría desconocer el tiempo de servicio previo, lo cual contraría el principio de igualdad de oportunidades que pregona dicho cuerpo normativo, relegándose así a quienes precisamente tienen mayor formación y experiencia (Cfr. f. 11 del expediente).

Sigue diciendo, que mientras el artículo 304 de la Ley 53 de 2015 dispone que gozarán de estabilidad los funcionarios que 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, el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial estipula que para tener derecho a la estabilidad es necesario que el servidor público haya ocupado durante más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial (Cfr. f. 12 del expediente).

Agrega, que de acuerdo con el artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial, son dos los requisitos que se exigen para que el funcionario goce de estabilidad, a saber: que tenga más de cuatro años en puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial y que supere satisfactoriamente dos evaluaciones del desempeño. No obstante, el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial adiciona: que el servidor judicial haya ocupado por más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial y que dicho tiempo se haya cumplido a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015 (Cfr. fs. 12-13 del expediente).

1.2. El artículo 15 del Código Civil, que dispone que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.

A juicio del abogado de la demandante, si la Ley 53 de 2015 ha establecido con claridad y precisión los requisitos para que el servidor judicial goce de estabilidad, resulta improcedente que un reglamento, que es un cuerpo normativo de menor jerarquía, establezca requisitos adicionales y más rigurosos que lo

contemplados en aquélla. Sólo una ley o excerta de igual jerarquía tiene la fuerza para crear nuevas exigencias; el reglamento debe limitarse a desarrollar los requisitos ya existentes, sin desatender el tenor literal y contenido de aquélla (Cfr. f. 14 del expediente).

1.3. El artículo 35 de la Ley 38 de 2000, según el cual, en las decisiones y demás actos que 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.

Al respecto, argumenta el apoderado judicial de la actora que el Acuerdo N° 1 de 14 de diciembre de 2018 *"...tiende a reglamentar la Ley 53 de 2015, pero lo hace alterando su espíritu, propósito y razón; es decir, que este Acuerdo de naturaleza secundaria, inferior y complementario de la ley, rebasa sus naturales límites"* (Cfr. f. 16 del expediente). Y más adelante afirma que: *"...un Acuerdo no tiene la aptitud jurídica de crear requisitos adicionales a los servidores judiciales para se (sic) le acredite su 'estabilidad', siendo que tales requisitos hacen más gravosa y onerosa la adquisición de dicha estabilidad; es decir, en lugar de flexibilizar el mecanismo para la inserción del servidor judicial en la carrera judicial, le pone obstáculos e impedimentos adicionales"* (Cfr. f. 17 del expediente).

2. En cuanto a 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 del Reglamento de Carrera Judicial, la parte actora argumenta que éstas también contravienen: **2.1.** El artículo 304 de la Ley 53 de 2015; **2.2.** El artículo 15 del Código Civil; **2.3.** El artículo 35 de la Ley 38 de 2000, cuyos conceptos de violación son desarrollados bajo los mismos términos que en relación con las frases del artículo 158 advertidas de ilegales.

II. CONTESTACIÓN DE LA ADVERTENCIA DE ILEGALIDAD

Al correrle traslado de la presente advertencia de ilegalidad, el Magistrado Abel Augusto Zamorano, en su condición de Presidente del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, plantea medularmente lo que a seguidas se copia:

> "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 meticuloso, 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, 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 represente 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 lo 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 legalidad, y de ser necesario conciliarlas con las normas legales a través de nuestra potestad reglamentaria; recociendo 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. fs. 81-82 del expediente).

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 1463 de 18 de octubre de 2021, visible de fojas 83 a 99 del expediente, a través de la

112

cual emitió concepto respecto de la advertencia de ilegalidad bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva 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', ambas contenidas en el artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial..."*; criterio que fundamentó en los siguientes razonamientos:

> "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...
>
> ...
>
> 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 (sic) 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..." (Cfr. f. 96 del expediente).

En relación con la frase *"...en el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial..."*, inserta en el segundo párrafo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, el Procurador de la Administración expone lo siguiente:

> "...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 (sic) advirtiente" (Cfr. f. 98 del expediente).

En cuanto a 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 del Reglamento de

113

Carrera Judicial, el representante del Ministerio Público expresa que *"...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..."* (Cfr. f. 86 del expediente).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

- **Competencia del Tribunal sobre la pretensión procesal y litigio a desatar:**

En atención a lo dispuesto en los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, y 97 (numeral 1) del Código Judicial, sobre la atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver los procesos que se originen de acciones tendientes a la declaratoria de ilegalidad de actos administrativos, en concordancia con el artículo 73 (segundo párrafo) de la Ley 38 de 2000, acerca de la competencia de dicho cuerpo colegiado para pronunciarse en torno a las advertencias de ilegalidad que las partes enuncien dentro de algún procedimiento administrativo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procederá a examinar y, consecuentemente, a decidir la controversia que se nos plantea, la cual consiste en determinar si las frases que a continuación se citan, contenidas en los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial N° 28683-B de 26 de diciembre de 2018, son violatorias de los artículos 304 de la Ley 53 de 2015, 15 del Código Civil y 35 de la Ley 38 de 2000:

1. *"...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015..."*, inserta en el primer párrafo del artículo 158;
2. *"...el mismo puesto perteneciente a la carrera judicial..."*, inserta en el segundo párrafo del artículo 158;

114

3. *"...de servicio en el puesto al que aspira obtener este derecho"*, inserta en el numeral 2 del artículo 159; y
4. *"...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, inserta en el numeral 3 del artículo 159.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala Tercera estima pertinente anotar que el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, conforme fue reformado por el Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, publicado en la Gaceta Oficial N° 29,495-A de 15 de marzo de 2022, al referirse a la estabilidad, prevé dos supuestos:

- El primero, que otorga el derecho de permanecer en el cargo a los servidores judiciales que han ocupado por más de cuatro años de servicio activo, el mismo puesto de la Carrera Judicial, y hayan superado dos evaluaciones del desempeño consecutivas, con resultados satisfactorios.
- El segundo, que establece que los servidores judiciales que son de carrera y opten por la estabilidad en otro cargo, deben: haber ocupado interinamente por más de cuatro años el cargo al que aspiran (de la misma carrera y en el mismo nivel jerárquico), y haber superado dos evaluaciones del desempeño consecutivas, con resultados satisfactorios.

Al respecto, queremos puntualizar que, si bien entre los presupuestos para adquirir la estabilidad se exigen las evaluaciones del desempeño consecutivas que establece el Reglamento de Carrera Judicial, las cuales, a la fecha, no se han realizado, lo cierto es que ello no ha sido por omisión o inactividad atribuible a la administración (Órgano Judicial), sino a la falta de presupuesto.

Por otra parte, previo al examen de legalidad, creemos necesario aclarar algunos aspectos relacionados con la admisibilidad de la presente acción contencioso administrativa, dadas las consideraciones que al respecto fueron expuestas por el Procurador de la Administración en su escrito de emisión de concepto; labor que, a su vez, nos permitirá comprender mejor el contexto en el

cual se ha promovido la presente advertencia de ilegalidad (Cfr. fs. 83-88 del expediente).

- **Sobre el cumplimiento de los presupuestos procesales de admisibilidad de la presente advertencia de ilegalidad:**

Inicialmente, amerita aclararse que las consideraciones aquí expuestas son las que se tuvieron en cuenta al momento de admitir la presente advertencia de ilegalidad, a través del Auto de 28 de mayo de 2021, visible a foja 78 del expediente.

Habiendo dicho esto, tenemos que de acuerdo con el artículo 201, numeral 9, de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, la advertencia de ilegalidad es 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."*

De manera más amplia, el segundo párrafo del artículo 73 del citado texto legal dispone que: *"...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."*

Doctrinal y jurisprudencialmente se ha establecido que de las normas legales citadas, se desprenden los siguientes presupuestos procesales de las advertencias de ilegalidad: que exista un procedimiento administrativo en curso; que la norma o las normas reglamentarias advertidas de ilegales sean aplicables para resolver dicho procedimiento administrativo; que aquéllas todavía no hayan sido aplicadas; que no exista un pronunciamiento anterior sobre la legalidad o ilegalidad de la norma o normas reglamentarias acusadas; y que no se haya presentado más de una advertencia por instancia.

116

También es dable anotar, que al establecerse en el tercer párrafo del artículo 73 de la Ley 38 de 2000, que cuando la advertencia de ilegalidad sea sometida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, *"...la autoridad seguirá tramitando el proceso hasta colocarlo en estado de decisión, pero sólo proferirá ésta una vez...la Sala Tercera, se haya pronunciado sobre la consulta respectiva..."*, ello implica que no todas las normas son susceptibles de ser advertidas de ilegales, porque aquellas de naturaleza procesal que no afecten derechos sustantivos, impiden que se cumpla dicho mandato. Es decir, de permitirse la advertencia de ilegalidad contra cualquier norma aplicable en indistinta etapa procesal, antes de decidirse la causa, se detendría o paralizaría el proceso, impidiendo su continuación, contrariándose así lo dispuesto en la referida disposición legal.

Es en atención a lo antes expuesto, que se ha reconocido la necesidad de que las normas reglamentarias advertidas de ilegales sean aplicables al momento de decidir la pretensión procesal; por lo que las mismas deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares derechos subjetivos o impongan obligaciones.

Sobre el particular, consideramos oportuno traer a colación el Auto fechado 13 de junio de 2018, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el cual se explican minuciosamente los requisitos que condicionan la admisibilidad de una advertencia de ilegalidad:

> "Si bien no puede obviarse que la advertencia y la consulta de ilegalidad, no se han reglamentado, como lo señala el actor, y que solo se cuenta con lo escasamente establecido en el artículo 73 de la Ley 38 de 2000, de la misma ciertamente no solo se desprenden algunos elementos para su procedencia, sino su finalidad y naturaleza.
>
> Se trata, pues de un mecanismo de control de legalidad, con la finalidad de evitar que una norma o acto administrativo que sea contrario al orden legal sirva de fundamento para una decisión a adoptarse o un pronunciamiento conclusivo, dentro de un proceso administrativo que cursa. Hay que indicar que esta figura jurídica no constituye una demanda, sino de una solicitud presentada dentro de un procedimiento administrativo ante la autoridad que lo lleva, la cual debe con posterioridad remitirlo a esta Sala para control de legalidad, y encuentra su ámbito de acción reducido a la existencia de dicho proceso, pues requiere que sea decidido con carácter previo a la decisión administrativa de mérito.
>
> De forma literal, el artículo 73 hace referencia a *'la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que deberá aplicar para resolver el proceso'*

117

y que el proceso debe continuarse hasta quedar en estado de decisión, no pudiéndose proferirse hasta que esta Corporación de Justicia emita un pronunciamiento sobre la Consulta. Es clara, pues, en disponer que no puede resolverse la causa hasta que no haya un pronunciamiento sobre la advertencia o consulta, así que mal puede interpretarse que la norma con la que deba resolverse debe haberse aplicado para interponer esta solicitud, tal como lo señala el apoderado judicial del actor.

El objeto de esta solicitud incidental dentro del procedimiento administrativo recae sobre la norma reglamentaria o resolución administrativa que puede o debe emplearse en el futuro para resolver el caso particular de que se trate; y con ello, debe entenderse que, la norma no sólo esté simplemente relacionada con el proceso sino que el mismo esté supeditado a esta norma para su decisión, ya que es imperante que la norma o acto consultado se refiera clara y concretamente al caso en que se debe aplicar para decidir, pues así lo señala literalmente la norma.

De aquí se desprende que la advertencia no está dirigida contra una norma de carácter adjetivo, que gobiernen la conducción, trámite y desarrollo de los procesos, pues éste no resuelve el fondo del proceso dentro del cual fue promovida. Por tanto, se entiende que la advertencia está reservada para el examen de aquellas normas reglamentarias u otros actos administrativos que deban ser aplicados al momento de decidir definitivamente el conflicto jurídico que constituye el procedimiento administrativo dentro del cual se presenta.

Así lo han dispuesto los precedentes judiciales o razonamientos que se consignan en las sentencias relacionadas con las advertencias y consultas de legalidad, constituyéndose en jurisprudencia que presenta un criterio uniforme y de respeto, para evitar decisiones y procedimientos contradictorios.

Dentro de este contexto, es que procede confirmar la decisión emitida por el Magistrado Sustanciador, pues las normas advertidas de ilegal, son normas relativas a los diferentes trámites que debían presentarse dentro del concurso antes de que se realizara la selección final, siendo todos estos trámites y plazos vencidos, al momento de presentarse la advertencia de ilegalidad."

Precisado lo anterior, reiteramos que, según expresa el apoderado judicial de la actora, las frases advertidas de ilegales serán aplicadas por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial al resolver la Solicitud de Reconocimiento de Estabilidad Laboral que la Magíster JAÉN DE SALINAS presentó ante el mencionado Consejo el 12 de febrero de 2021 (Cfr. fs. 2-3 del expediente).

Entre las pruebas documentales que acompañan esta advertencia de ilegalidad, se observa tal Solicitud de Reconocimiento de Estabilidad Laboral, a nombre de la Magíster JAÉN DE SALINAS, en el cargo de Magistrada del Tribunal Superior de Apelaciones, posición N° 80628, en la cual manifiesta contar con 4 años y 6 meses de servicio en el puesto al que aspira obtener la estabilidad laboral (Cfr. f. 24 del expediente).

Hacemos un paréntesis para aclarar que tal petición de la servidora judicial obedeció al comunicado que el Consejo de Administración de la Carrera Judicial hizo a los Magistrados, Jueces, personal de apoyo judicial y auxiliar especializado

118

del Órgano Judicial, que se daba apertura a la formalización de interés para el reconocimiento de la estabilidad laboral a los servidores judiciales que cumplieran con lo establecido en el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, para lo cual debían completar el formulario que se adjuntaba a dicho comunicado (solicitud de reconocimiento de estabilidad laboral).

Esclarecido lo que antecede, vale destacar que en el formulario completado por la Magíster JAÉN DE SALINAS, se advierte que la Dirección de Gestión Administrativa deberá verificar la siguiente información: fecha en que la servidora judicial inició labores en la institución; cargo y número de posición que ocupaba en el período comprendido del 28 de agosto de 2011 al 28 de agosto de 2015; y años de servicio en el puesto al que aspira obtener la estabilidad laboral. Una vez cotejado lo anterior, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial determinará si la servidora judicial cumple o no con los requisitos de años de servicio, y es en este momento, en el cual, acorde con lo manifestado por la parte actora, serán aplicadas las frases advertidas de ilegales (Cfr. f. 24 del expediente).

Dicho esto, queda demostrado entonces que sí existe un procedimiento administrativo en curso.

Ahora, con la finalidad de dilucidar, por una parte, si las normas reglamentarias contentivas de las frases advertidas de ilegales, serán utilizadas para resolver la Solicitud de Reconocimiento de Estabilidad Laboral presentada por la Magíster JAÉN DE SALINAS; y, por la otra, cuál es la naturaleza o el carácter de las mismas, es decir, si son sustantivas o adjetivas, volvemos a transcribir su texto íntegro, tal como regía al momento de la interposición de esta advertencia de ilegalidad:

> "**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 en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).

"**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." (Lo destacado en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).

Conforme se advierte, el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial establece los requisitos que deben concurrir para que a los servidores judiciales se les reconozca el derecho a la estabilidad, siendo ello lo que justamente pretende la Magíster JAÉN DE SALINAS con el formulario completado, cuya constancia de recibido, por parte de la Dirección de Gestión Administrativa de la Secretaría de Recursos Humanos del Órgano Judicial, se aportó con la presente advertencia de ilegalidad. Mientras que el artículo 159 de la citada excerta reglamentaria, contempla el procedimiento a seguir para el reconocimiento a los servidores judiciales de ese derecho a la estabilidad.

Al respecto, no hay duda en cuanto al carácter sustantivo de la primera de las normas reglamentarias citadas y al carácter adjetivo de la segunda. No obstante, esta última incide en el reconocimiento del derecho a la estabilidad, pues, hace referencia a los requisitos que deben concurrir para ello; por lo que se trata de una norma procesal que afecta un derecho sustantivo, siendo susceptible, por tanto, de ser advertida de ilegal. Muestra de ello, es que las frases advertidas de ilegales tanto en el artículo 158 como en el artículo 159 del Reglamento de

120

Carrera Judicial, son prácticamente las mismas. Ésta es la razón por la cual se estimó por satisfecho el presupuesto procesal de admisibilidad consistente en que la norma reglamentaria acusada, fuese susceptible de ser advertida de ilegal.

Por otra parte, se percata el Tribunal que, en efecto, al resolver la Solicitud de Reconocimiento de Estabilidad Laboral presentada por la Magíster JAÉN DE SALINAS, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial deberá tener en cuenta lo estipulado en los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, que establecen los requisitos para el reconocimiento del derecho a la estabilidad.

Y si se toma en consideración que la Solicitud de Reconocimiento de Estabilidad Laboral y esta advertencia de ilegalidad se presentaron ante el Consejo de Administración de la Carrera Judicial en la misma fecha, esto es, el 12 de febrero de 2021, se concluye entonces que las frases advertidas de ilegales aún no han sido aplicadas por el referido cuerpo colegiado.

Con lo expuesto hasta aquí, tenemos entonces la existencia de una petición que dio origen a un procedimiento administrativo en curso; que las normas reglamentarias contentivas de las frases advertidas de ilegales serán aplicadas por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial al resolver la Solicitud de Reconocimiento de Estabilidad Laboral presentada por la Magíster JAÉN DE SALINAS; que aquéllas todavía no han sido aplicadas; y que por el carácter que tienen, las mismas son susceptibles de ser advertidas de ilegales. En consecuencia, se cumplen los presupuestos procesales que emergen del artículo 73 de la Ley 38 de 2000.

- **Examen de legalidad:**

Lo primero que ha de señalar este Tribunal, es que luego de presentada esta advertencia de ilegalidad, se dictó el Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, "*QUE APRUEBA REFORMAS AL REGLAMENTO DE CARRERA JUDICIAL, EMITIDO MEDIANTE ACUERDO N° 01 DE 14 DE DICIEMBRE DE 2018*",

124

publicado en la Gaceta Oficial 29,495-A de 15 de marzo de 2022, a través del cual se modificaron varias disposiciones del Reglamento de Carrera Judicial, entre éstas, los artículos 158 y 159, que son los que contienen las frases advertidas de ilegales; situación que, como explicaremos a continuación, incide significativamente en la decisión de la pretensión procesal formulada por la parte actora en este caso.

Para lograr una mejor comprensión, procederemos a citar, de un lado, los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, tal como regían al momento de la presentación de esta advertencia de ilegalidad, y del otro lado, conforme rigen en la actualidad, producto de las modificaciones realizadas a través del referido Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022:

Reglamento de Carrera Judicial aprobado mediante Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018.	**Reglamento de Carrera Judicial modificado a través del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, publicado en la Gaceta Oficial 29,495-A de 15 de marzo de 2022.**
"**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.	"**Artículo 158.** Estabilidad. Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho que adquieren los servidores judiciales de permanecer en el cargo que han ocupado por más de cuatro años de servicio activo, *en* ***el mismo puesto de la Carrera Judicial***, una vez superada dos evaluaciones del desempeño consecutivas, 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.	Los servidores judiciales que sean de carrera judicial y opten por la estabilidad en otro cargo, que han mantenido interinamente por más de cuatro años, mantendrán los derechos adquiridos y beneficios de su condición, tal cual lo establece el primer párrafo del artículo 304 de la Ley N° 53 de 2015; siempre que sea de la misma carrera y en el mismo nivel jerárquico.
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 en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).	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 y lo comunicará a la unidad nominadora. Adquirida la estabilidad por parte del servidor judicial, su vigencia en el tiempo estará condicionada a la superación de las evaluaciones periódicas del desempeño que establece la Ley y el presente Reglamento. Al perderse la condición de estabilidad, la posición será sometida a las reglas del artículo 95 de la Ley de Carrera Judicial. La Estabilidad no aplica para aquellos cargos

122

en que el servidor judicial esté ocupando de manera interina la posición de otro servidor judicial que se encuentre de licencia sin sueldo. En estos casos, el conteo de los cuatro años del servidor que ocupa el cargo de manera interina, inicia a partir de la fecha de la renuncia del titular del cargo."

"**Artículo 159.** Procedimiento para el reconocimiento de la estabilidad. Para el reconocimiento de la estabilidad se seguirá el procedimiento siguiente:	"**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.	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, una vez cumpla con el requisito de más de cuatro años de servicio activo en ***el mismo puesto de carrera judicial*** y hasta antes de que se haga la declaratoria de vacantes.
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.	2. El Consejo de Administración de la Carrera Judicial verificará que el servidor judicial cumple con el requisito previo de años ***de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho*** y, de ser necesario, suspenderá los trámites de ascenso traslado o concurso abierto, ordenando el trámite de 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***.	3. De no hacerse la comunicación por parte del servidor judicial aspirante dentro del período establecido en el numeral 1 de este artículo, se considerará que el servidor judicial se le ha vencido la oportunidad de acreditarse como funcionario con estabilidad y el cargo será incluido en la lista de vacantes para ser ocupadas por las reglas previstas en 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." (Lo destacado en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).	4. 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 resolución donde reconoce la estabilidad del servidor judicial en el cargo que ocupaba."

Según se aprecia, una de las reformas sustanciales que, a raíz de la expedición del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, sufrieron los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N° 1 de 14 de diciembre de 2018, fue la supresión de las frases: *"...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015..."* y *"...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, insertas en ambos artículos.

123

Parte de la pretensión procesal formulada por la actora en este caso, consiste justamente en que dichas frases sean declaradas ilegales; no obstante, como hemos visto, las mismas ya desaparecieron del contenido de los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial; realidad procesal que nos lleva a determinar que en relación con las frases *"...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015..." y "...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, el cual, si bien no se encuentra taxativamente regulado en nuestras normas, se infiere de lo dispuesto en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, los cuales son del tenor siguiente:

> "**Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:
> ...
> 2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio;
> ...".
>
> "**Artículo 992.** En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

En efecto, la sustracción de materia ocurre cuando, luego de instaurada una demanda, sobreviene en el curso de la misma un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la misma de manera abstracta. Téngase presente que para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro del negocio jurídico, tal como ha ocurrido en la situación bajo examen, en la que a través del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, publicado en la Gaceta Oficial N° 29,495-A de 15 de marzo de 2022, se modificaron los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, en el sentido de eliminar dos de las frases acusadas de ilegales por la actora.

 124

Por otra parte, también se observa que, a pesar de las modificaciones realizadas a los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, a través del referido Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, el resto de las frases que la parte actora advierte de ilegales, a saber, *"...el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial..."* y "*...de servicio en el puesto al que aspira obtener este derecho...*", se mantienen, sin mayor variación, en el contenido de los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial.

Nótese que la frase *"...el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial..."* aparece en el primer párrafo del artículo 158 y en el numeral 1 del artículo 159 (modificados) así: "*...el mismo puesto de la Carrera Judicial...*" y *"...el mismo puesto de carrera judicial..."*; en tanto que la frase "*...de servicio en el puesto al que aspira obtener este derecho...*", aparece en el numeral 2 del artículo 159 (modificado) así: *"...de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*.

En virtud de lo anterior, procederá esta Corporación de Justicia a pronunciarse en torno a la legalidad de estas últimas frases, puesto que, reiteramos, las mismas se mantienen en el texto de los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, aun después de haber sido modificados mediante el Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022.

Este criterio ha sido acogido por la Sala Tercera en situaciones análogas. Un ejemplo de ello, lo encontramos en la Sentencia fechada 30 de marzo de 2006, que en lo pertinente dice así:

> "V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA
>
> Una vez surtidos los trámites de Ley, la Sala Tercera procede a resolver el mérito del asunto, previas las siguientes consideraciones:
>
> 1. Cuestión Previa: la modificación del Decreto Ejecutivo No. 170 de 1993.
>
> Esta Superioridad considera importante destacar, que el texto reglamentario impugnado, hace parte del Decreto Ejecutivo No. 170 de 1993, dictado por el Órgano Ejecutivo, con el fin de reglamentar las disposiciones del Impuesto sobre la Renta contenidas en el Código Fiscal.
>
> Cabe indicar en ese sentido, que el artículo 697 del Código Fiscal, mismo que contempla los principios generales que deben ser aplicados para los efectos de las deducciones del Impuesto sobre la Renta, autorizó al Órgano Ejecutivo, a

través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, para que estableciera las normas reglamentarias de dichos principios. Así nace la reglamentación contenida en el Decreto Ejecutivo No. 170 de 1993, cuyo artículo 27 literal a) numeral 2, es objeto de impugnación ante esta Superioridad.

El Tribunal advierte no obstante, que **en el curso de este proceso contencioso de nulidad, instaurado formalmente el 18 de junio de 2004, se expide la Ley 6 de 2 de enero de 2005, 'Que implementa un Programa de Equidad Fiscal', y que introdujo importantes reformas a las normas del Código Fiscal que regulan los impuestos nacionales, incluyendo el Impuesto sobre la Renta.**

En ese contexto, el contenido del artículo 697 del Código Fiscal fue reformado, pero mantuvo la previsión de que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, estableceria las normas reglamentarias de los principios contenidos en el citado artículo 697 ibídem. De esta manera, se expide el Decreto Ejecutivo No. 143 de 27 de octubre de 2005, publicado en la Gaceta Oficial No. 25419 de 1º de noviembre de 2005, 'Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo No. 170 de 1993 que reglamenta las disposiciones del Impuesto sobre la Renta.'

Observa la Corte, que el Decreto Ejecutivo No. 143 de 2005, en su artículo 11, introdujo una modificación a la redacción y contenido del artículo 27 del Decreto Ejecutivo No. 170 de 1993 8acto impugnado), cuyo texto quedó de la siguiente manera:

...

Una detenida y atenta lectura del nuevo contenido del artículo 27 del Decreto Ejecutivo No. 170 de 1993, evidencia que, para los efectos del análisis de la Corte en esta demanda de nulidad, el cambio introducido sólo condensa en un párrafo, lo que antes constituía el literal a) numerales 1 y 2 del artículo 27 ibídem. Adicionalmente, se elimina el literal b) de dicho artículo, cuyo texto no fue acusado de ilegal.

Conforme a lo anterior, la Corte se ve precisada a concluir que:

1. la modificación introducida no es sustancial, ni afecta la esencia de la previsión reglamentaria, en su aspecto impugnado;

2. el nuevo texto sigue estableciendo la deducibilidad -sin límite-, del impuesto de renta, de aquellos 'gastos' por parte del empleador, en concepto de asignaciones para la formación de fondos para pagar jubilaciones, pensiones y otros beneficios similares a los trabajadores, cuando se constituyan mediante fideicomiso exclusivo para dicho propósito; y

3. que por consiguiente, no se ha producido en este caso el fenómeno de sustracción de materia, ya que subsiste la reglamentación demandada, y la Sala debe entrar a resolver el punto en litigio.

Cosa distinta hubiese acontecido, si el Decreto Ejecutivo No. 143 de 2005, hubiese derogado o modificado de manera sustancial e íntegra la materia bajo análisis, en cuyo caso, el Tribunal tendría que reconocer la desaparición del objeto litigioso, conforme a lo previsto en el artículo 36 del Código Civil.

Adelantadas estas disquisiciones, la Sala Tercera procede a resolver el mérito de la controversia planteada." (Lo resaltado es nuestro).

Despejado lo anterior, tenemos que de la lectura de los hechos y los argumentos en que se sustenta la violación de las normas legales que se aducen infringidas por las frases "*...el mismo puesto de la Carrera Judicial...*", "*...el mismo puesto de carrera judicial...*" y "*...de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho...*", insertas, en su orden, en el primer párrafo del artículo 158, el numeral 1 y el numeral 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, conforme fueron modificados por los artículos 63

y 64 del Acuerdo N° 03-CACJ de 7 de marzo de 2020, esta Colegiatura determina que el argumento que constituye el vértice de la presunta ilegalidad que la parte actora le endilga a las citadas frases, es un supuesto exceso en la función reglamentaria ejercida por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial al reglamentar el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, relativo a la conservación de derechos y estabilidad, a través de los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial.

Lo anterior, porque en opinión de la parte actora, para el reconocimiento a los servidores judiciales de su derecho a la estabilidad laboral, las normas reglamentarias citadas establecen exigencias no contempladas en el segundo párrafo del artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial, que es la norma legal en la cual se fundamenta. Específicamente, se observa que la disconformidad de la demandante se concentra en los siguientes aspectos: primero, que los cuatro años sean en el mismo puesto de Carrera Judicial; y segundo, que ese tiempo sea de servicio en el puesto al que aspira obtener dicho derecho.

Dado que la controversia que se nos plantea gira en torno a un presunto exceso en el ejercicio de la función reglamentaria que, por disposición del artículo 5 de la Ley 53 de 2015, le ha sido encomendada al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, consideramos oportuno traer a colación las consideraciones que, en torno a los límites de la potestad reglamentaria, se expusieron en Sentencia fechada 30 de diciembre de 2016, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

> "2- De acuerdo a lo dispuesto por la doctrina jurídica, **el reglamento está llamado a ajustarse a una serie de límites materiales al momento de reglamentar una determinada Ley**. En este sentido, es necesario tener presente en relación a la potestad reglamentaria que:
>
> > '(...) hace 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; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo 'está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público' (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Civitas, 5a. Edición, Madrid, 1989, pág. 195).'

127

> De la literatura anteriormente transcrita se puede determinar, que todo reglamento estará sujeto a una limitación respecto de la potestad discrecional, de forma tal que son requisitos indispensables al momento de ejercerse la facultad o potestad reglamentaria, que ésta se dicte en función del interés público, y además deberá evitar cualquier tipo de abuso o desviación de poder, **lo cual se traduce en que un reglamento no puede rebasar las competencias más allá de las planteadas o establecidas por Ley.**
>
> 3.- La extensión de la potestad reglamentaria podrá ser mayor o menor en la medida en que así se requiera, **para aclarar aquellas normas o disposiciones a partir de las cuales la ley no entró a detallar, pero sin establecer más requisitos respecto de los fijados por la Ley...**
>
> ...
>
> 4.- Por todo lo antes expuesto, se deduce entonces que **sin la existencia de una Ley formal expedida por el Órgano Legislativo, difícilmente puede ejercerse la potestad reglamentaria a través de un reglamento, con la finalidad de reglamentar, extender o aclarar las disposiciones contenidas dentro de la Ley.** Todo lo antes expuesto por lógica nos lleva a determinar que **le está prohibido a todo reglamento en virtud de la potestad reglamentaria, proceder a rebasar los requisitos establecidos dentro de una Ley.** En pocas palabras, **un reglamento no puede exigir más allá de los requerimientos o requisitos que establece o dispone la ley, toda vez que estaría invadiendo o rebasando un ámbito legal mayor que el establecido dentro de la ley, de allí la necesidad de indicar que el reglamento debe siempre de subordinarse a lo contemplado dentro de la Ley**." (Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, el artículo 10 del Reglamento para las Elecciones de Rector (a) de la Universidad Autónoma de Chiriquí, expedido el 4 de abril de 2012, por el Tribunal Superior de Elecciones de la Universidad Autónoma de Chiriquí) (Lo destacado es nuestro).

En procura de establecer si, en efecto, ha habido un exceso en la función reglamentaria ejercida por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial al desarrollar, mediante los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta la importancia que tiene, en la tarea hermenéutica, la utilización de uno o varios métodos de interpretación de normas, para lograr que el significado que se asigne a una Ley sea el más razonable y convincente posible, recurrirá al método de interpretación sistemática, que es *"...la que busca extraer del texto de la norma un enunciado cuyo sentido sea acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece. Procura el significado atendiendo al conjunto de normas o sistema del que forme parte"*, para lo cual expondrá los aspectos más sobresalientes de la citada Ley, de manera tal que ello nos permita comprender mejor el contexto en el cual se ubica dicha norma legal y, a partir de ello, su tenor y espíritu (Anchondo, Víctor. Métodos de Interpretación Jurídica. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 9. Recuperado de: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx).

128

De igual manera, estimándose que *"...la intención reguladora del legislador y las decisiones valorativas por él encontradas para conseguir manifiestamente esa intención, siguen siendo una pauta vinculante para el juez, incluso cuando acomoda la ley...a nuevas circunstancias no previstas por el legislador, o cuando la complementa"*, esta Colegiatura recurrirá a la utilización del método de interpretación histórica, que es el que *"...estudia los contextos anteriores que puedan influir en el entendimiento actual de las normas"*, en razón de lo cual aludirá a la exposición de motivos del Proyecto de Ley de la actual Ley de Carrera Judicial, así como a las disposiciones del Código Judicial que anteriormente regían esta materia, lo cual también nos facilitará la tarea hermenéutica de desentrañar el sentido del artículo 304 de la Ley 53 de 2015 (Ibídem, p. 13).

Además, contemplando que la búsqueda del sentido de una norma va más allá del simple texto, nos auxiliaremos con el método de interpretación teleológica, el cual consiste en atribuir significado a una norma atendiendo a su finalidad, es decir, hallar el propósito perseguido por la misma.

Desde esta perspectiva y tomando en consideración que uno de los principios generales que rigen la interpretación del Derecho es el de la interpretación conforme a la Constitución, es preciso indicar que el sistema de méritos que rige a los servidores públicos en nuestro país, tiene sustento jurídico en el artículo 300, segundo párrafo, de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece que: *"Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."* Asimismo, en el artículo 302, segundo párrafo, se dispone que: *"...los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito".*

Al abordar el tema de las Carreras Públicas y el sistema de méritos, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-319/10 de 5 de mayo de 2010, expuso lo siguiente:

129

"...Desde esta perspectiva, la carrera y el sistema de concurso de méritos constituyen, entonces, instrumentos técnicos de administración de personal y mecanismos de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios, descartándose de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado Social de Derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo que, por lo demás, se identifican en el área de la sociología política y la ciencia administrativa, como criterios de selección de personal que se contraponen a los nuevos roles del Estado contemporáneo y que afectan en gran medida su proceso de modernización y racionalización, el cual resulta consustancial a la consecución y cumplimiento de los deberes públicos."

Traemos a colación lo expuesto, porque a fin de dotar al Órgano Judicial de una Ley de Carrera Judicial acorde con los anteriores postulados constitucionales y criterios doctrinales, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, presentó ante el Pleno de la Asamblea Nacional de Diputados el Proyecto de Ley N° 023, cuya exposición de motivos es la siguiente:

"El Órgano Judicial, suministra el servicio público de administración de justicia, de trascendencia incuestionable en la solución de los conflictos que se escenifican en nuestra sociedad. Sin embargo, se ha enfatizado en los resultados generados por esta actividad, puesto que no satisfacen las expectativas ciudadanas, que concitan fallas sustanciales.

En la exploración de las causas, se observa que los incesantes cambios que se viven en el ámbito mundial, provocan un desmesurado crecimiento de los litigios, mientras que algunos tribunales trabajan hasta más allá de su capacidad y simultáneamente, la labor general que llevan a cabo los jueces y juezas se percibe como demorado y de baja calidad.

Casi una década, la administración de justicia ha sido auditada por consultores y expertos nacionales e internacionales, descubriendo que la Carrera Judicial vigente carece de rigor científico, en particular porque el reclutamiento es meramente reactivo a las vacantes de trabajo, el proceso de selección impregnado de subjetividad y hasta desigualdad, de pruebas y entrevistas que luego no se valoran, transcurriendo hasta 780 días desde la declaratoria de vacante hasta el sistema recursivo, acentuándose las deficiencias ante la falta de automatización en línea de los procesos de recursos humanos.

La Carrera Judicial se instituye en la Constitución Política de la República de Panamá, conforme al sistema de méritos, cuya estructura y organización deben ser reguladas por Ley, así como los principios para nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones y cesantías; bajo la existencia de un desempeño personal de las funciones con dedicación del máximo de las capacidades, a cambio de una remuneración justa.

El 10 de marzo de 2005, conscientes de la necesidad de reestructurar y modernizar el sistema judicial, comprometidos con su transparencia e independencia se firma el Pacto de Estado por la Justicia, con la consulta popular y participación ciudadana para atender los reclamos de la población en la procuración y administración de justicia, reconociendo la urgencia de orientar esfuerzos y recursos para lograr la Reforma Judicial Integral que incluye la expedición de una Ley de Carrera para la selección de personal idóneo y honesto.

Desde entonces, se ha venido consolidando este documento, que consigna una concepción actualizada y vigente de lo que constituye el capital humano para una organización efectiva. Es el producto de una revisión exhaustiva del marco jurídico y estructura administrativa, que reformula las normas vigentes, al descubrir que el método de selección actual atrae candidatos que cumplen requisitos legales, pero cuya labor no ha implicado la reducción significativa y eliminación de la mora judicial, ni ha merecido la confianza de la sociedad en el

130

sistema de justicia. Más aun, nuestra gestión de recursos humanos además de adolecer de las fallas endilgadas, no constituye un motivador racional ni siquiera para los propios servidores judiciales, al no albergar expectativas para su desarrollo ni oportunidades de crecimiento, formación y bienestar.

Las repercusiones de esta falencia son ostensibles al analizar el impresionante índice de rotación laboral no deseada que experimenta el Órgano Judicial, pues cientos de profesionales desertan al ver limitadas sus aspiraciones de crecimiento en los tribunales.

En los servicios, sector terciario de la economía, la motivación de los empleados es condicionante de la calidad que perciben los usuarios o clientes, razón adicional para considerar a las personas como el principal activo de las organizaciones, cuyos conocimientos y compromiso, son un factor diferencial para alcanzar el éxito en esta era de la globalización.

El Derecho del siglo XXI, ha creado instancias para el conocimiento de procesos públicos y privados, donde se juzgan y deciden procesos relacionados con asuntos privados, delitos graves y violaciones a los derechos humanos, que han venido desplazando el monopolio de la administración de justicia por parte del Estado y las personas en su afán por conseguir decisiones rápidas han optado por acudir incluso a centros privados, pagando directamente por el servicio recibido a instituciones o personas dedicadas a esta actividad. En estos lugares, se paga un precio poco modesto y se logra una justicia rápida. En la mayoría de los nuevos contratos mercantiles y privados de elevado mente económica, se establecen cláusulas compromisorias para tales efectos.

La duda de los inversionistas sobre la seguridad jurídica de los sistemas judiciales oficiales, es la justificación para acudir a tribunales de justicia distintos y, peor aún, para alejar la inversión de los países que adolecen de sistemas de administración de justicia eficientes.

El contexto donde se consolida y nutre nuestro sistema se integra por organizaciones que han tenido que reformar sus métodos de selección tradicionales de buscar a la persona adecuada para el puesto, articulando las competencias disponibles en la gente que contratan para el logro de sus metas organizacionales, en un contexto de constante evolución.

La Tecnología y nuevas tendencias sociales han modificado la plataforma para la labor de las organizaciones, las capacidades directivas, las profesiones y el marco de trabajo. Las tareas mecánicas y triviales, se han automatizado. **Esto demanda profesionales altamente capacitados y sistemas de gestión mucho más refinados, para captar profesionales con las competencias necesarias y afán por el logro, para lo cual hay que implementar un reclutamiento dirigido.**

El Proyecto de Ley de Carrera Judicial que se somete a la consideración de la Asamblea Nacional, genera mecanismos que contribuyen a la prestación del servicio de administración de justicia en condiciones de oportunidad y calidad, mediante la atracción, selección y retención del capital humano mejor calificado, con el uso de herramientas de selección modernas y objetivas, revisadas y validadas en América Latina y Panamá, destacando la importancia de la evaluación periódica del desempeño, de cuyos resultados dependerá la estabilidad en el cargo, **lo cual se traduce en la designación de magistrados y jueces independientes, como consecuencia de la demostración de sus competencias, complementadas con una formación especializada y fortalecida a través del desarrollo de las idoneidades requeridas para el desempeño del cargo.**

Se escinde la Carrera Administrativa Judicial de la Carrera Judicial, la cual será desarrollada de forma particular, al concebirse como la estructura que apoya y facilita el desarrollo de la función esencial de este Órgano del Estado panameño, sin que debido a ello puedan confundirse y desarrollarse bayo un mismo parámetro.

Los Principios Rectores de la Carrera Judicial, se consignan de forma clara para acentuar que el nuevo sistema aspira erradicar las prácticas subjetivas y desiguales de participación y puntuación censuradas por su discrecionalidad, a no decir arbitrariedades y confusión, generadas en la calificación de concursos mixtos e internos, promulgando la transparencia, publicidad, igualdad,

formación obligatoria, exigencia de acatamiento ético y reconocimiento a la excelencia, como principios básicos del nuevo sistema.

Para lograr sus propósitos, esta Ley establece una estructura organizativa cuya máxima autoridad es el Consejo de Administración de Carrera Judicial, integrado por cuatro magistrados de la Corte Suprema de justicia; tres miembros permanentes que serán un magistrado, un juez y un defensor público, elegido entre sus iguales y un Secretario de Recursos Humanos, quienes deberán supervisar el funcionamiento de la Escuela Judicial, la programación de las auditorías judiciales y la evaluación del desempeño.

Esta Secretaría asiste al Consejo en el cumplimiento de sus actividades ordinarias y especiales y coordina y supervisa la labor realizada a través de las direcciones de Estudios, Selección, Gestión Administrativa, Gestión del Desempeño y Bienestar del Servidor Judicial.

Se organiza la información de la Institución, las unidades de trabajo y los servicios judiciales a través de manuales y se desarrollan los procesos de ingreso y promoción o ascenso, con el propósito de conocer más que los antecedentes de los aspirantes, sí poseen las competencias requeridas para el logro de los objetivos de la función judicial, reservando la condición de miembro de la Carrera Judicial, sólo a aquellos que ingresen a puestos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas.

La fórmula prevista para el ingreso en la carrera judicial, se aplica ante la segunda vacante luego de la realización de los procesos de traslado o ascenso de un miembro del sistema, con lo que se da una participación a todos aquellos que reúnan los requisitos, generando oportunidades de crecimiento, condicionadas en todo caso, a la formación y la evaluación del desempeño, dentro del marco de la aplicación de los principios de transparencia e igualdad de oportunidades.

Se establecen los parámetros legales para la implementación de los Sistemas de Evaluación del Desempeño, a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial para que sean planificados, supervisados y cumplimentados los términos y estándares de calidad; de Remuneración, basado en la formación y el desempeño satisfactorios; y de Disciplina Judicial, que organiza y gradúa las faltas, aumentando, de acuerdo a la gravedad de las mismas, las sanciones irrisorias anteriormente previstas. Finalmente, se consignan los Imperativos Éticos que orientan la función judicial y se redefinen las atribuciones del Consejo Judicial." (Recuperado de https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2014/06/Proyecto-de-Ley-No-23-de-2009-con-Pliegos-de-Modificaciones.pdf) (Lo destacado es nuestro).

Bajo esta exposición de motivos nace la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial, publicada en la Gaceta Oficial N° 27856-A del 28 de agosto de 2015 –*fecha a partir de la cual entró a regir*- la cual se compone de los siguientes Títulos: Carrera Pública en el Órgano Judicial, Evaluación del Desempeño, Jurisdicción de Integridad y Trasparencia, Ética Judicial, Consejo Judicial, Disposiciones Adicionales y Disposiciones Finales.

De acuerdo con su artículo 1, esta Ley tiene los objetivos siguientes:

"**Artículo 1.** *Objetivo.* Esta Ley tiene los objetivos siguientes:

1. Regular la estructura y organización de la Carrera Judicial y las otras carreras que determina esta Ley para ser aplicadas dentro del Órgano Judicial.
2. Sistematizar el funcionamiento de las unidades técnicas que facilitarán el desarrollo y aplicación de esta Ley.
3. **Establecer los procedimientos para el 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 y las habilidades y destrezas que deben exhibir en el desempeño, previa acreditación de sus antecedentes y méritos.

4. Implementar y desarrollar los planes de carrera, sucesión y remuneración, la gestión del desempeño, el talento y el bienestar del recurso humano.
5. **Determinar los deberes y derechos de quienes laboran en el Órgano Judicial y los principios aplicables a sus nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones y demás acciones de personal.**
6. Instituir la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia del Órgano Judicial para el conocimiento de las faltas, a través de la aplicación de procedimiento y las sanciones previstas en esta Ley.
7. Establecer principios ético-judiciales orientadores de la actividad que desarrolla el Órgano Judicial.
8. Organizar la estructura y funciones del Consejo Judicial." (Lo destacado es nuestro).

En lo pertinente, es dable anotar que en dicho texto legal se establecen las Carreras del Órgano Judicial, a saber, la Carrera Judicial, la Carrera Administrativa Judicial y la Carrera de la Defensa Pública, las cuales serán administradas por sus respectivos consejos, mismos que, a su vez, se articulan en los siguientes órganos: El Pleno, La Presidencia y La Secretaría Técnica de Recursos Humanos (Cfr. artículo 3 de la Ley 53 de 2015).

De igual manera, se instituyen los principios rectores de las Carreras del Órgano Judicial, tales como: igualdad de oportunidades; reclutamiento sistemático; selección por méritos; establecimiento de la evaluación del desempeño; ascenso y traslado por desempeño, antigüedad y méritos; y demostración de méritos y competencias, entre otros (Cfr. artículo 6 de la Ley 53 de 2015).

También se fijan, tanto los requisitos como las prohibiciones generales de ingreso al Órgano Judicial; los derechos generales de quienes laboran en la institución y los derechos de quienes hayan ingresado a cualquiera de sus carreras, entre estos últimos, la estabilidad en el cargo, condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en la prestación del servicio; y los deberes generales del personal del Órgano Judicial (Cfr. artículos 55, 56, 62 y 63 de la Ley 53 de 2015).

En cuanto a la Carrera Judicial, se dispone que la misma se aplica a los Magistrados y Jueces y al personal de apoyo judicial y auxiliar especializado, y se fundamenta en los principios consagrados en la Constitución Política de la

133

República, en los principios generales de las carreras del Órgano Judicial, y en los principios específicos siguientes:

> "**Artículo 98.** *Principios de la Carrera Judicial.* La Carrera Judicial se fundamenta en los principios consignados en la Constitución Política, en los principios generales de las carreras del Órgano Judicial y, además, en los siguientes:
> 1. Transparencia en todos los procedimientos establecidos para la selección, integración, traslado, promoción o ascenso, gestión y evaluación del desempeño.
> 2. Publicidad de todos los procedimientos que genera el Sistema de Carrera Judicial.
> 3. **Igualdad de oportunidades para aspirantes a cargos judiciales que reúnen los requisitos exigidos, exhiban las competencias claves que requiera el desempeño del cargo respectivo y superen las pruebas y cursos correspondientes.**
> 4. Formación obligatoria, actualizada y permanente en las especialidades de los cargos que se desempeñen, diseñada en función de las competencias claves.
> 5. **Sujeción al Sistema de Evaluación del Desempeño basado en el modelo de competencias previamente definido.**
> 6. Acatamiento de los cánones éticos establecidos en el Código de Ética Judicial, aprobado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.
> 7. Reconocimiento a la excelencia en la prestación del servicio de Administración de Justicia." (Lo destacado es nuestro).

Además, se crea el Consejo de Administración de la Carrera Judicial con diversas funciones, entre éstas, *"Administrar el Sistema de Carrera Judicial, procurando condiciones de acceso a aspirantes calificados a través de procedimientos transparentes y objetivos, que generen personal idóneo, competente y honesto y garantice el respeto, decoro e independencia de la función judicial"* (Cfr. artículos 99 y 100 de la Ley 53 de 2015).

En sus disposiciones finales, la Ley de Carrera Judicial regula la elección escalonada de miembros de los consejos; la elección escalonada de Magistrados del Tribunal Especial de Integridad y Transparencia; la asignación de partidas presupuestarias; la comisión para la implementación de dicha Ley; su aplicación en el tiempo; su vigencia; y la situación jurídica de los derechos adquiridos por los servidores judiciales, siendo ésta la norma legal en cuya interpretación descansa la controversia que se nos plantea y de la cual se derivan los restantes cargos de ilegalidad endilgados a las frases advertidas de ilegales.

Se trata del artículo 304 de la Ley 53 de 2015, cuyo tenor literal es el siguiente:

> "**Artículo 304.** *Conservación de derechos y estabilidad.* Quienes hayan sido elegidos de conformidad con las normas de Carrera Judicial establecidas en el

134

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." (Lo destacado es nuestro).

Diseccionemos el contenido de esta disposición:

1. Que los servidores judiciales que hayan ingresado a la Carrera Judicial, de conformidad con las normas del Código Judicial, transitarán a los nuevos sistemas de carrera del Órgano Judicial, manteniendo sus derechos adquiridos;
2. Que los servidores judiciales que hayan ocupado por más de cuatro años, puestos de las carreras del Órgano Judicial, y hayan superado dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios, gozarán de estabilidad laboral;
3. Que los servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo con las normas del Código Judicial, también gozarán de estabilidad y continuidad en el servicio para los efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilaciones y cualesquiera otros derechos existentes;
4. Que los concursos que, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, se encuentren pendientes de resolver, seguirán su trámite conforme al procedimiento con el cual iniciaron.

De los supuestos contemplados por la norma legal citada, la parte actora se concentra en el segundo, afirmando que la Ley de Carrera Judicial establece que son cuatro años ocupando *"...puestos de las carreras del Órgano Judicial..."* y no *"...el mismo puesto de la Carrera Judicial..."*, como lo dispone el Reglamento de

135

Carrera Judicial; razón por la cual estima que se este último sobrepasa los límites del artículo 304 de la Ley 53 de 2015.

A fin de dilucidar lo expuesto, volvamos a transcribir los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificados por los artículos 63 y 64 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022:

> "**Artículo 158.** Estabilidad. Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho que adquieren los servidores judiciales de permanecer en el cargo que han ocupado por más de cuatro años de servicio activo, *en* ***el mismo puesto de la Carrera Judicial***, una vez superada dos evaluaciones del desempeño consecutivas, con resultados satisfactorios.
>
> Los servidores judiciales que sean de carrera judicial y opten por la estabilidad en otro cargo, que han mantenido interinamente por más de cuatro años, mantendrán los derechos adquiridos y beneficios de su condición, tal cual lo establece el primer párrafo del artículo 304 de la Ley N° 53 de 2015; siempre que sea de la misma carrera y en el mismo nivel jerárquico.
>
> 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 y lo comunicará a la unidad nominadora.
>
> Adquirida la estabilidad por parte del servidor judicial, su vigencia en el tiempo estará condicionada a la superación de las evaluaciones periódicas del desempeño que establece la Ley y el presente Reglamento. Al perderse la condición de estabilidad, la posición será sometida a las reglas del artículo 95 de la Ley de Carrera Judicial.
>
> La Estabilidad no aplica para aquellos cargos en que el servidor judicial esté ocupando de manera interina la posición de otro servidor judicial que se encuentre de licencia sin sueldo. En estos casos, el conteo de los cuatro años del servidor que ocupa el cargo de manera interina, inicia a partir de la fecha de la renuncia del titular del cargo."
>
> "**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, una vez cumpla con el requisito de más de cuatro años de servicio activo en ***el mismo puesto de carrera judicial*** y hasta antes de que se haga la declaratoria de vacantes.
>
> 2. El Consejo de Administración de la Carrera Judicial verificará que el servidor judicial cumple con el requisito previo de años ***de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho*** y, de ser necesario, suspenderá los trámites de ascenso traslado o concurso abierto, ordenando el trámite de evaluación del desempeño.
>
> 3. De no hacerse la comunicación por parte del servidor judicial aspirante dentro del período establecido en el numeral 1 de este artículo, se considerará que el servidor judicial se le ha vencido la oportunidad de acreditarse como funcionario con estabilidad y el cargo será incluido en la lista de vacantes para ser ocupadas por las reglas previstas en la Ley 53 de 2015.
>
> 4. 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 resolución donde reconoce la estabilidad del servidor judicial en el cargo que ocupaba."

136

Ciertamente, el artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial, en su segundo párrafo dice así: *"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"*, lo que, a prima facie, conduce a pensar que esos cuatros años pudieran haber sido ocupados en el mismo o en diferentes puestos de las Carreras del Órgano Judicial. Sin embargo, bajo tal criterio se está perdiendo de vista la necesidad de que todo integrante de carrera haya ejercido, durante un tiempo razonable, las funciones inherentes al puesto de trabajo en el que aspira gozar de estabilidad.

No se trata, como procura la demandante, que durante esos cuatro años haya ocupado varios puestos de trabajo, sino uno solo, pues, la experiencia en el ejercicio del mismo, es lo que supondrá que el funcionario ha adquirido las competencias necesarias para el desempeño exitoso de las funciones consustanciales de ese cargo. Precisamente, a ello alude el principio de la Carrera Judicial consagrado en el numeral 3 del artículo 98 de la Ley 53 de 2015, a saber, *"Igualdad de oportunidades para aspirantes a cargos judiciales que reúnan los requisitos exigidos,* ***exhiban las competencias claves que requiera el desempeño del cargo respectivo y superen las pruebas y cursos correspondientes.***" (La negrilla es nuestra).

En efecto, cada puesto de trabajo conlleva sus propias funciones; de no ser así, no tendría sentido la existencia de un Manual de Puestos Institucional, en el cual se describa el perfil que demanda cada puesto de trabajo.

Dicho manual es contemplado en la Ley 53 de 2015, específicamente en los artículos 7 al 10, comprendidos en la Sección 1ª, Análisis y Clasificación de Puestos, del Título I, Carrera Pública en el Órgano Judicial, de los cuales destacamos los siguientes:

> "**Artículo 7.** *Manual de Puestos.* El perfil de los puestos de trabajo resultará de la aplicación de un sistema efectivo de análisis que brinde información confiable sobre la Institución, las unidades de trabajo y los miembros del Órgano Judicial.
>
> Esta información se documentará en el Manual de Puestos Institucional, que contendrá factores como nomenclatura, grado, **misión del puesto,**

137

competencias requeridas para el desarrollo de la función, resultados esperados, persona o dependencia a la que estos deben reportarse, **responsabilidades**, condiciones ambientales, riesgos, **criterios o estándares de desempeño y especificación** con el propósito de orientar la gestión del recurso humanos en las áreas de reclutamiento, selección, integración, formación, evaluación, clasificación, remuneración, ascensos, salud, seguridad y otras acciones." (Lo destacado es nuestro).

"**Artículo 8.** *Modelo de competencias.* La Secretaría Técnica de Recursos Humanos cuidará que **la especificación de los puestos de trabajo contenga las calificaciones y competencias requeridas para el adecuado desempeño de las funciones que correspondan**, tomando como base la ley y la estrategia del Órgano Judicial. Igualmente, coordinará la preparación y presentación oportuna al consejo de administración de la carrera de que se trate del manual que contendrá la **definición de las competencias organizacionales, específicas y técnicas, las conductas que identifiquen su presencia en los aspirantes y los distintos grados o niveles en que deben exhibirse de acuerdo con la naturaleza de cada puesto en la Institución**." (Lo destacado es nuestro).

Al consultar el Manual de Puestos Institucional, publicado en marzo de 2021, vemos que, por ejemplo, la descripción del trabajo del puesto de Defensor Público Circuital es la siguiente:

"Intervenir como defensor o apoderado judicial en las causas asignadas.

Representar a los patrocinados en las diligencias y en las audiencias.

Recabar y obtener pruebas necesarias para la defensa.

Sostener una comunicación inmediata y efectiva con el imputado.

Preparar la defensa de los casos asignados con la diligencia adecuada, en todas las fases del proceso.

Elaborar y presentar los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios que procedan conforme a la Ley.

Brindar asesoría a los patrocinados, sus familiares y al público.

Visitar centros carcelarios o centros de internamiento para dar y obtener información necesaria a sus representados, así como velar por su condición.

Gestionar con funcionarios del Órgano Judicial o de otras dependencias, para la mejor realización del trabajo.

Elaborar los informes y cuadros estadísticos sobre el estado de los negocios que se ventilan en su despacho.

Realizar tareas afines, según sea necesario y que la ley determine." (Recuperado de https://www.organojudicial.gob.pa/descripcion-de-cargos).

Mientras que la descripción del trabajo del puesto de Magistrado de Tribunal Superior de Apelaciones es la siguiente:

"Conocer y resolver la acción de Hábeas Corpus.

Conocer y resolver los recursos de anulación en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales de Juicio, en los casos señalados por el Código de Procedimiento Penal.

Conocer y resolver los recursos de apelación de las sentencias dictadas en juicios, en las que hubiera un pronunciamiento de culpabilidad por el Jurado, únicamente en lo atinente a la pena aplicable.

138

> Conocer y resolver los recursos de apelación contra las decisiones del Juez de Cumplimiento en los casos determinados por Ley.
>
> Conocer y resolver los recursos de apelación contra los autos emitidos por los Jueces de Garantías y por los Jueces Municipales, en los casos que autoriza el Código de Procedimiento Penal.
>
> Conocer y resolver los recursos de anulación contra las sentencias dictadas por los Jueces de Garantías, Jueces de Juicio y los Jueces Municipales.
>
> Identificar los procesos de extradición de las solicitudes que presente el Ministerio Público y la Defensa con la excepción de Incidente de Objeciones contra la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores.
>
> Conocer y resolver los conflictos que surjan en materia de competencia entre las Autoridades Tradicionales Indígenas y los Jueces Comarcales o Comarcano.
>
> Realizar tareas afines según sea necesario y determine la Ley." (Recuperado de https://www.organojudicial.gob.pa/descripcion-de-cargos).

Como se observa, cada uno de estos puestos de trabajo conlleva el ejercicio de funciones distintas, y es el desarrollo continuo de éstas, durante un tiempo razonable, lo que propugna la Ley 53 de 2015, para que a todo aquel servidor público que hubiese ocupado el mismo puesto de trabajo por más de cuatro años, y superase dos evaluaciones con resultados satisfactorios, gozase del derecho a la estabilidad laboral.

Interpretar que esos cuatro años equivalen a ocupar diversos puestos de trabajo, y no el mismo en el cual se aspira obtener la estabilidad laboral, no permitiría medir el desempeño del servidor judicial, a fin de determinar si posee las competencias claves del cargo respectivo.

No perdamos de vista lo previsto por el legislador en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 239, en el sentido que la Ley de Carrera Judicial, obedeció, entre otros fines, a la necesidad *"...que los funcionarios con experiencia, conocimientos en la materia y las* ***competencias funcionales propias del cargo****, que han estado desempeñando posiciones dentro del Órgano Judicial por muchos años de manera eficiente y responsable, que su estabilidad no se ve afectada al momento de implementarse la Ley 53 de 27 agosto del 2015..."* (Recuperado de https://www.asamblea.gob.pa) (Lo destacado es nuestro).

139

Discrepa, por tanto, esta Colegiatura de los cuestionamientos hechos por la parte actora en torno a las frases *"...el mismo puesto de la Carrera Judicial..."*, contenida en el primer párrafo del artículo 158, y *"...el mismo puesto de carrera judicial..."*, contenida en el numeral 1 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificados por los artículos 63 y 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, pues, ha podido examinarse que la misma es cónsona con el texto y el espíritu de la Ley de Carrera Judicial, especialmente, del artículo 304 de la Ley 53 de 2015.

En opinión de los suscritos, cuando el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, en su segundo párrafo, incluye la expresión *"...puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial"*, lo hace de forma general, teniendo en cuenta que existen tres Carreras del Órgano Judicial, la Judicial, la Administrativa Judicial y de la Defensa Pública, pero no con el fin de albergar la posibilidad que ese tiempo haya sido ocupado en diferentes puestos de trabajo.

Por otra parte, nos concierne pronunciarnos en torno a la frase *"...de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*, inserta en el numeral 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificado por el artículo 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, la cual, a juicio de la accionante, también quebranta el artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial y, por ende, los artículos 15 del Código Civil y 35 de la Ley 38 de 2000, puesto que la primera de las normas legales citadas sujeta el reconocimiento de la estabilidad a la *"ocupación del cargo"* por más de cuatro años, no obstante, el numeral 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial lo condiciona a los *"...años de servicio activo en el mismo puesto..."*, expresión esta que, conforme argumenta el demandante, es muy distinta a aquélla, porque el cargo se ocupa a partir de la toma de posesión, pero el tiempo de servicio se computa desde el inicio en el ejercicio de las funciones que le son inherentes .

140

Al respecto, retomamos la idea central en la cual sustentamos nuestra postura en relación con las frases *"...el mismo puesto de la Carrera Judicial"* y *"...el mismo puesto de carrera judicial..."*, en el sentido que al consultar el texto y el espíritu del artículo 304 de la Ley 53 de 2015, se concluye que lo que se busca es reconocerle el derecho a la estabilidad laboral a los servidores judiciales que contasen con más de cuatro años *"ejerciendo"* las funciones inherentes al puesto de trabajo en el cual aspiran obtener dicha estabilidad laboral, pues, es la experiencia en el desarrollo de las mismas, lo que supondrá que el funcionario ha adquirido las competencias claves que requiera el desempeño del cargo respectivo.

Por consiguiente, también desestimamos los cargos de ilegalidad endilgados a la frase *"...de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*, inserta en el numeral 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial.

Los razonamientos expuestos son los que nos llevan a determinar que con las frases advertidas de ilegales, insertas en los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificados por los artículos 63 y 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, no hay exceso en el ejercicio de la función reglamentaria que el artículo 5 de la Ley de Carrera Judicial le asignó al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para desarrollar esta última, específicamente, el artículo 304.

Por consiguiente, concluimos que aquéllas no entran en contravención con los artículos 304 de la Ley 53 de 2015, 15 del Código Civil y 35 de la Ley 38 de 2000; de ahí que lo procedente es declarar que no son ilegales.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA:**

141

1. **QUE SE HA PRODUCIDO SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en relación con la frase "*...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015...*", anteriormente contenida en el primer párrafo del artículo 158, y la frase *"...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, anteriormente contenida en el segundo párrafo del artículo 158 y en el numeral 3 del artículo 159, ambos artículos del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018.
2. **QUE NO SON ILEGALES** la frase *"...el mismo puesto de la Carrera Judicial..."*, contenida en el artículo 158; la frase *"...en el mismo puesto de carrera judicial..."*, contenida en el numeral 1 del artículo 159; y la frase *"...en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."* contenida en el numeral 2 del artículo 159, ambos artículos del Reglamento de Carrera Judicial, conforme fueron modificados por los artículos 63 y 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

LICDA. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE Septiembre 22

A LAS 8:47 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2938 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 26 de Septiembre de 20 22

SECRETARIA

SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO CECILIO CEDALISE RIQUELME

Con el respeto acostumbrado, manifiesto que no comparto lo decidido en el punto 2 del proyecto presentado para lectura, en el sentido de que: "**DECLARA: 2. QUE NO SON ILEGALES** las frases: "...el mismo puesto de la Carrera Judicial...", "...en el mismo puesto de carrera judicial..." y "... de servicio activo en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..." contenidas, respectivamente, en el primer párrafo del artículo 158 y en los numerales 1 y 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificados por los artículos 63 y 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022." Por las consideraciones que a continuación paso a detallar:

Observa el suscrito que **el fondo de la controversia gira en torno a la facultad reglamentaria atribuida al Consejo de Administración de la Carrera Judicial**, y frente a los señalamientos de la parte actora de que se dio un supuesto exceso en el ejercicio de dicha función al dictar el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, por medio de la cual se aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial, modificado por el Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, que entre otras cosas, reglamentó lo relativo a la condición de estabilidad, en ese orden de ideas, debemos señalar que compartimos el criterio de la Procuraduría de la Administración, contenida en la Vista Número 1463 de 18 de octubre de 2021 (fs. 83 a 99 del expediente judicial), en el sentido que, "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 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 más de cuatro (4) años**, **sino que, además, pretende que sea en la misma posición**,... rebasando así, en opinión de este Despacho, lo normado en el mencionado artículo 304, que pretende reglamentar..."

143

Situación que el proyecto de sentencia en su página 32, primer párrafo no se desconoce al indicar lo siguiente cito: "Ciertamente, el artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial, en su segundo párrafo dice así: *'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'*, lo que, a prima facie, conduce a pensar que esos cuatros años pudieran haber sido ocupados en el mismo o en diferentes puestos de las Carreras del Órgano Judicial..."

Dentro de esta línea de pensamientos, resulta importante advertir que la primera regla de hermenéutica legal, según el artículo 9 del Código Civil, dispone que: "***Cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu".*** Lo que a nuestro criterio obliga al intérprete de la Ley 53 de 2015, en este caso, al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, a ceñirse al tenor literal de las normas contenidas en la Ley 53 de 2015, cuando éste sea claro; razón por la que, solo es dable acudir al espíritu o intención del legislador en caso de obscuridad, y solo a los efectos de desentrañar el espíritu.

Según CABANELLAS, la interpretación restrictiva (o limitada, como también se le conoce), es la interpretación literal o limitada a los casos o supuestos previstos por la ley y se opone a la interpretación extensiva o amplia, que se aplica a supuestos o casos análogos, más o menos previsibles por el autor del texto (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Edit. Heliasta, S. R. L. 16ª Ed. Buenos Aires. 1983. pág. 472).

Por otro lado, en cuanto a la potestad reglamentaria, para el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: "Derecho Administrativo, Tomo I, la misma es reglada:

> "...cuando el ente administrativo, al hacer uso de ella, debe regirse por determinado precepto jurídico, que anticipadamente le señala su actuación. De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que **lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior**. Cabe señalar que **esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma**."

144

(GARCÍA OVIEDO, CARLOS. *Derecho administrativo*, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por ESCOLA, HÉCTOR JORGE, *op. cit.*, pág. 47). (Lo destacado es del suscrito).

Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne definen la potestad reglamentaria, como: *"el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales"* (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3a. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103).

Bajo este marco doctrinal y jurídico, el suscrito debe concluir que, al existir un grado de subordinación del Reglamento con respecto a la Ley, efectivamente, se ha dado un exceso en el ejercicio de la función reglamentaria que el artículo 5 de la Ley de Carrera Judicial le asignó al Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para desarrollar el artículo 304 de la Ley 53 de 2015. Dada las condiciones que anteceden, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe concluir que las frases contenidas, respectivamente, en el primer párrafo del artículo 158 y en los numerales 1 y 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificados por los artículos 63 y 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, son nulas y así debe declararse.

Por lo anotado, es que SALVO MI VOTO, respecto de lo decidido por el resto de los Magistrados que conforman esta Sala.

Fecha, ut supra.

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

ENTRADA: 13800-2021.