REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado LUIGGI COLUCCI POLANCO, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 14 y 158; la frase: *"...cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial"*, contenida en el artículo 19; la frase: *"Ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior"*, inserta en el artículo 24; el primer cuadro del artículo 81; y las frases: *"...en el puesto al que aspira obtener este derecho..."*, *"...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015"*, y *"...dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, insertas, respectivamente, en los numerales 2, 3 y 4 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 (Cfr. fs. 1-28 del expediente).

En virtud de solicitud de medida cautelar formulada por el actor, este Tribunal no accedió a la suspensión provisional de los efectos de los artículos y las frases demandadas de ilegales; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 3 de agosto de 2021 (Cfr. fs. 128-137 del expediente).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 6 de septiembre de 2021, mediante la cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia de la misma al Presidente del Consejo de Administración de la Carrera Judicial para que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración para que emitiera concepto (Cfr. f. 140 del expediente).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente proceso 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 la pretensión del demandante, así como la posición que al respecto tienen el Consejo de Administración de la Carrera Judicial y el representante del Ministerio Público.

PRETENSIÓN PROCESAL; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.

El Licenciado LUIGGI COLUCCI POLANCO solicita a la Sala Tercera que declare nulos, por ilegales, los siguientes artículos, frases y cuadro, contenidos en el 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:

> "**Artículo 14.** Vacante. Para los fines del presente Reglamento se entenderá por vacante el puesto que se encuentre en estado de ser llenado, a través de los procedimientos establecidos por la Ley que regula la Carrera Judicial."
>
> "**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."
>
> "**Artículo 19.** Procedimiento de traslado. El procedimiento de traslado será convocado por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, ***cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial***." (Lo destacado es la frase acusada de ilegal).

198

"**Artículo 24.** Requisitos para optar por el ascenso. Para participar del procedimiento de ascenso, los servidores judiciales de Carrera Judicial deberán cumplir con los requisitos siguientes:

1. ***Ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior.***
2. Cumplir con los requisitos exigibles para ocupar el cargo vacante.
3. Formalizar la aceptación del cargo por escrito, en el término de cinco días hábiles a partir de su notificación por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos." (Lo resaltado es la frase acusada de ilegal).

"**Artículo 81.** Tabla de evaluación de documentos. La Dirección de Selección de Recursos Humanos utilizará, para la evaluación la siguiente tabla de ponderación:

CRITERIOS DE EVALUACIÓN		PORCENTAJE
I. La superación de los programas académicos impartidos por el ISJUP, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados, recibidos por el aspirante en la especialidad y materia complementaria	• Especialidad (130 pts.): - Cursos. - Seminarios y otras acciones de capacitación. - Diplomados en la especialidad. • Materia complementaria (50 pts.): - Cursos. - Seminarios y otras acciones de capacitación. - Diplomados.	4%
II. El ejercicio universitario en la especialidad y en materia complementaria.	Hace referencia a la experiencia profesional docente de la especialidad en concurso.	2%
III. La antigüedad en el ejercicio de la especialidad para concurso abierto.	Se refiere al ejercicio profesional en la especialidad dentro y fuera del Órgano Judicial, que debe ser acreditado por el participante.	4%
IV. Los trabajos desempeñados en materias complementarias.	Hace referencia a la experiencia del concursante en otras áreas distintas a la especialidad en concurso.	2%
V. La realización de investigaciones y otros trabajos académicos similares a la especialidad y en áreas complementarias, llevadas a cabio por el aspirante.	• En la especialidad: 1) Investigaciones hechas por el concursante. 2) Cursos dados. 3) Seminarios y otras acciones formativas dictadas por el aspirante. • Complementaria. 1) Investigaciones hechas por el concursante. 2) Cursos dados. 3) Seminarios y otras acciones formativas dictadas por el aspirante.	2%
VI. Las publicaciones sobre materia especializadas y complementaria.	Se refiere a publicaciones de: Libros, ensayos, revistas, artículos de periódicos, manuales, Reglamentos u otras publicaciones de interés en los que participe el aspirante.	2%
VII. Los grados académicos en la especialidad y en áreas complementarias.	Valora los títulos universitarios que tenga el concursante.	4%
	TOTAL	20%

"**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 son los párrafos demandados 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 resaltado son las frases acusadas de ilegales).

De los hechos en que se fundamenta la pretensión procesal del demandante, se destaca el siguiente:

"DUODÉCIMO: **Que el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018** expedido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, dentro de su articulado, **estatuye preceptos y frases reglamentarias que desbordan el ejercicio de la potestad reglamentaria, al no estar en consonancia con conceptos establecidos y desarrollados en la Ley N°53 de 27 de agosto de 2015**, lo cual además de implicar una infracción a las normas de esta excerta legal, también comprende la vulneración de principios elevados a rango legal estatuidos en otros instrumentos jurídicos como el Código Civil y la Ley N°38 de 31 de julio de 2000...

Tal es el caso de las disposiciones reglamentarias relacionadas con: 1) El concepto de vacante, contemplado en el artículo 14 del Acuerdo Reglamentario y que no está en consonancia con el artículo 89 de la Ley; **2) El concepto del derecho a estabilidad y el procedimiento para el reconocimiento de este derecho y su vigencia**, contemplados en los artículos 158 y 159 del Acuerdo Reglamentario y que no están en consonancia con los artículos 304 y 310 de la Ley; **3) El acto de convocatoria del procedimiento de traslado,** contemplado en el artículo 19 del Acuerdo Reglamentario y que no está en consonancia con el artículo 92 de la Ley; **4) Los requisitos para participar en el procedimiento de ascenso,** contemplados en el artículo 24 del Acuerdo Reglamentario y que no están en consonancia con los artículos 63 y 94 de la Ley; y **5) Los criterios de evaluación y calificación de documentos para procedimiento de concurso abierto**, contemplado en el artículo 81 y que no están en consonancia con el artículo 95 de la Ley." (Cfr. fs. 6-7 del expediente) (Lo destacado es nuestro).

200

Como normas que se estiman violadas por los artículos, frases y cuadro acusados de ilegales, el actor expone:

1. Que el artículo 14 del Acuerdo N°1 de 2018, es contrario al artículo 89 de la Ley 53 de 2015, porque este último, mediante referencias teóricas y prácticas muy específicas, define y clasifica las vacantes; de ahí que no era necesario que, a través del reglamento, se conceptualizara el término y, mucho menos, bajo una noción indeterminada y genérica, como lo es, *"puesto que se encuentre en estado de ser llenado"*, pues, según expresa, ello *"...lleva ínsita la posibilidad para, discrecionalmente, considerar como 'vacante', cualquier tipo de evento que antojadizamente se quisiese interpretar como tal, pues la referencia: 'en estado de ser llenado', implica una noción sumamente amplia que encierra prácticamente cualquier evento mínimo y subjetivo que pueda incidir en determinado momento en el ejercicio de un cargo, incluso distintos o diferentes de los supuestos taxativamente reseñados en la Ley..."* (Cfr. f. 8 del expediente).

2. Que el artículo 158 y las frases: "*...en el puesto al que aspira obtener este derecho...", "...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015...", y "...dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial...",* contenidas, respectivamente en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, contravienen el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, puesto que, de conformidad con aquéllos, el derecho a la estabilidad sólo se adquiere si, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, el funcionario ha ocupado por más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la carrera judicial, luego de superar dos evaluaciones de desempeño con resultados satisfactorios, y sólo es reconocida si el funcionario realizó la comunicación dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial. Sin embargo, el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, no concibe el derecho a adquirir estabilidad con efectos jurídicos hacia el pasado, y tampoco concibe su

reconocimiento a determinado período fijado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial (Cfr. fs. 8-11 del expediente).

3. Que el artículo 158 y la frase: *"...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, contenida en el numeral 3 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, infringe el artículo 310 de la Ley 53 de 2015, ya que aquéllos establecen como condición para adquirir el derecho a la estabilidad, que la ocupación del puesto por más de cuatro (4) años, debe estar reconocida a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015; no obstante, ésta rige y tiene efectos jurídicos a partir de su promulgación, mas no hacia el pasado (Cfr. fs. 11-13 del expediente).

4. Que la frase: *"...cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, inserta en el artículo 19 del Acuerdo N°1 de 2018, vulnera el artículo 92 de la Ley 53 de 2015, debido a que este último, en ninguna parte establece que el acto de convocatoria de concurso para procedimientos de ingreso y traslado está sometido a la potestad y momento discrecional que decida ejercer el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, por el contrario, el mismo contempla una forma y un momento determinado de convocatoria, es decir, *"anualmente"*, lo cual dista de la posibilidad de prescribir, a su discreción, los plazos y términos para la apertura de convocatorias (Cfr. fs. 13-14 del expediente).

5. Que el numeral 1 del artículo 24 del Acuerdo N°01 de 2018 *-según el cual, uno de los requisitos para participar del procedimiento de ascenso, es que el servidor judicial de Carrera Judicial ocupe la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior-* quebranta el numeral 2 del artículo 63 de la Ley 53 de 2015, pues, el mismo dispone que de acuerdo al derecho de participación, el servidor judicial tiene salvaguardada la facultad de participar en los procedimientos de traslado y ascenso, de acuerdo a criterios de antigüedad, desempeño y hoja de vida (Cfr. f. 14 del expediente).

202

6. Que el citado numeral 1 del artículo 24 del Acuerdo N°01 de 2018 también viola el artículo 94 de la Ley 53 de 2015, dado que, de acuerdo con este último, el ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información, constituye un criterio de selección al cargo vacante, por la vía de ascenso, pero no un requisito de participación para dicho procedimiento, conforme lo estipula la norma reglamentaria.

7. Que el primer cuadro contenido en el artículo 81 del Acuerdo N°01 de 2018, denominado *"Criterios de Evaluación/Porcentaje"*, transgrede el artículo 95 de la Ley 53 de 2015, puesto que, la primera fase del procedimiento de concurso abierto, relativa a la presentación electrónica de documentos vía Internet, sólo hace referencia a la consideración de tres criterios: ejecutorias, antecedentes académicos y antecedentes laborales, otorgándoles a los mismos un valor total del 20%, lo que implica que el mismo debe ser proporcionalmente distribuido entre los tres criterios, pues, la norma no hace distinciones en cuanto al mayor o menor valor porcentual con que deba clasificarse cada criterio. No obstante, la norma reglamentaria contempla siete criterios de evaluación y, además, no hace una distribución proporcionada del monto porcentual del 20%, para cada criterio (Cfr. fs. 17-18 del expediente).

8. Que el artículo 158; la frase: *"...cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, contenida en el artículo 19; la frase: *"Ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior"*, contemplada en el numeral 1 del artículo 24; y las frases: *"...en el puesto al que aspira obtener este derecho..."*, *"...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, y *"..dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, insertas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, contravienen el artículo 47 de la Ley 38 de 2000, al establecer requisitos o trámites que no se encuentran previstos en la Ley (Cfr. fs. 18-20 del expediente).

9. Que todos los artículos, frases y cuadro acusados de ilegales, lesionan el artículo 9 del Código Civil, por haber desatendido el tenor literal de la Ley 53 de 2015 (Cfr. fs. 20-22 del expediente).

INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO

A pesar de habérsele remitido copia de la demanda de nulidad presentada por el Licenciado LUIGGI COLUCCI POLANCO, contra los artículos, frases y cuadro del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, aprobado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, transcurrió el término legal establecido, sin que el Presidente de este organismo rindiera el informe explicativo de conducta.

CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°037 del 5 de enero de 2022, visible de fojas 142 a 163 del expediente, a través de la cual emitió concepto con respecto a la demanda de nulidad bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que *"...SON ILEGALES los artículos 14 y 158; la frase: 'cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial', contenida en el artículo 19; la frase 'ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior', contenida en el numeral 1 del artículo 24; el primer cuadro identificado con el nombre 'CRITERIOS DE EVALUACIÓN/PORCENTAJE', contenido en el artículo 81; y las frases: 'en el puesto al que aspira obtener este derecho', 'en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015', y 'dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial', contenidas respectivamente, en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 159, todos estos artículos contenidos en el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018..."* (Cfr. f. 163 del expediente judicial).

En relación con el artículo 14 del Acuerdo N°01 de 2018, que define el término de vacante, el mencionado servidor público señaló que el mismo es ilegal

204

"...ya que su texto literal promueve una invalidación de la importancia que implica especificar los tipos de vacantes, tales como lo son: las absolutas, temporales y accidentales, pues precisamente de estas definiciones dependerá el procedimiento respectivo, para que otro servidor judicial pueda aspirar a ocupar la misma. De tal forma que, si este concepto ha sido detallado de manera clara y precisa, resulta improcedente dictar una norma reglamentaria al respecto..." (Cfr. fs. 148-149 del expediente).

En cuanto a los artículos 158 y las frases de los numerales 2, 3 y 4 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, relativos a la estabilidad, el Doctor González Montenegro indicó que dicho reglamento *"...va más allá de la ley especial, y exige no solo la ocupación de un cargo por más de cuatro años, sino que además pretende que sea en el mismo puesto. Lo anterior implica en definitiva un exceso en lo que respecta a la reglamentación, debido a que el párrafo segundo del artículo 158 de dicho acuerdo, impone a los servidores judiciales un requisito adicional que no está contemplado en el artículo 304 de la Ley 53 de 2015..."* (Cfr. f. 152 del expediente).

De igual manera, expresó que *"...al establecer la condición de ocupar el mismo cargo por más de cuatro (4) años a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, y que el servidor judicial haya efectuado la comunicación dentro del término seleccionado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para poder obtener la estabilidad, deviene en una completa ilegalidad que demuestra un exceso en la potestad reglamentaria incurrida por la entidad acusada, al establecer parámetros adicionales y contrarios a los claramente estipulados en la ley especial."* (Cfr. f. 154 del expediente).

En lo concerniente al numeral 1 del artículo 24 del Acuerdo N°01 de 2018, el representante del Ministerio Público expuso que la participación en los procedimientos de ascensos constituye un derecho del servidor de carrera judicial; no obstante, en la norma reglamentaria se condiciona esta prerrogativa, al exigir

205

que, para participar, el funcionario debe encontrarse en la primera posición del escalafón o en el registro de información en la posición inmediatamente inferior, siendo ello excesivo y, por tanto, ilegal (Cfr. f. 156 del expediente).

En lo que respecta al artículo 19 del citado reglamento, según el cual, el procedimiento de traslado será convocado por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, el Procurador de la Administración manifestó que ello contradice el artículo 92 de la Ley 53 de 2015, el cual establece que todas las convocatorias a concurso para selección, ascenso y traslado, se realizarán de manera anual durante el mes de diciembre, a través de un sitio electrónico de la entidad, e igualmente en los murales tanto del Órgano Judicial como de otras instituciones afines (Cfr. f. 158 del expediente).

En lo concerniente al primer cuadro del artículo 81 del Acuerdo N°01 de 2018, sobre los criterios de evaluación/porcentajes, el representante del Ministerio Público coincidió con el demandante, en el sentido que dicha norma reglamentaria es ilegal, por ser contraria al artículo 95 de la Ley 53 de 2015, dado que en este último se establece que la entrega de documentos corresponde a las ejecutorias, antecedentes académicos y laborales, por lo tanto, mal podía el Consejo de Administración de la Carrera Judicial fijar porcentajes de aspectos específicos, pues, cada vacante a ocupar comprenderá sus propias complejidades, y corresponderá al aspirante demostrar que cuenta con la capacidad técnica para desarrollar las funciones propias del cargo, según su formación académica y experiencia profesional. Es por ello, que alega *que "...fraccionar el total del 20% en siete (7) parámetros con porcentajes mínimos, demuestra un exceso de la potestad reglamentaria, que se aleja del espíritu equitativo de la norma especial."* (Cfr. f. 161 del expediente).

Finalmente, argumenta el Doctor González Montenegro que también se ha producido la infracción de los artículos 47 de la Ley 38 de 2000 y 9 del Código

Civil, en virtud del exceso de la potestad reglamentaria que se desprende del Acuerdo N°01 de 2018, al incorporar formalidades que se contraponen al sentido y alcance de la Ley 53 de 2015 (Cfr. fs. 162-163 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, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42a de la Ley 135 de 1943, 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, 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 los artículos 14 y 158, así como las frases y cuadro demandados de ilegales, contenidos en los artículos 19, 24, 81 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, son violatorios de los artículos 89, 92, 63, 94, 95, 304 y 310 de la Ley 53 de 2015, y de los artículos 47 de la Ley 38 de 2000 y 9 del Código Civil.

Sobre la sustracción de materia que ha operado en relación con algunos artículos, frases y cuadro, acusados de ilegales

En ejercicio de dicha labor, y tomando en consideración lo establecido en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, según los cuales, en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal, ocurrido después de presentada la demanda y oportunamente probado, este Tribunal debe señalar que luego de la interposición de esta acción contencioso administrativa de nulidad 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*

207

CARRERA JUDICIAL, EMITIDO MEDIANTE ACUERDO N° 01 DE 14 DE DICIEMBRE DE 2018", publicado en la Gaceta Oficial N°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 14, 19, 81, 158 y 159, que precisamente son algunas de las normas demandadas de ilegales y contentivas de las frases y cuadro objeto de reparo en este caso; situación que, como explicaremos a continuación, incide significativamente en la decisión de la pretensión procesal formulada por el actor.

Para una mejor comprensión, procederemos a citar, de un lado, los artículos 14, 19, 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, tal como regían al momento de la presentación de esta demanda de nulidad, 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 14.** Vacante. Para los fines del presente Reglamento se entenderá por vacante el puesto que se encuentre en estado de ser llenado, a través de los procedimientos establecidos por la Ley que regula la Carrera Judicial.	"**Artículo 14.** Vacante. Para los fines del presente Reglamento se entenderá por vacante el puesto que se encuentre en estado de ser ocupado, a través de los procedimientos establecidos por la Ley que regula la Carrera Judicial.
"**Artículo 19.** Procedimiento de traslado: El procedimiento de traslado será convocado por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, ***cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial***." (Lo destacado en negrita y cursiva es la frase acusada de ilegal).	"**Artículo 19.** Procedimiento de traslado. El procedimiento de traslado será convocado ***anualmente*** por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, ***a requerimiento del Consejo de Administración de la Carrera Judicial.***"
"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	"**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

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 resaltado en negrilla y cursiva es el párrafo demandado de ilegal).

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, 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 negrilla y cursiva son las frases demandadas 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, 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."

209

Cabe señalar, que el artículo 81 del Acuerdo N°01 de 2018, también fue reformado por Acuerdo N°03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial. El primer cuadro contenido en el mismo, quedó así:

"**Artículo 81.** Tabla de evaluación de documentos. La Dirección de Selección de Recursos Humanos utilizará, para la evaluación de documentos la siguiente tabla de ponderación:

I. La superación de los programas académicos impartidos por el ISJUP, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados, recibidos por el aspirante en la especialidad y materia complementaria.	**Puntos dados**	**Puntos adicionales** **ISJUP**	**Límites**
2) Seminarios, simposios, congresos, conferencias, cátedras libres, talleres, video conferencias, u otras acciones de capacitación nacionales o internacionales (en los últimos 10 años): - Igual o mayor de 40 horas. - Menores de 40 horas, se valoran según la escala: 30-39 19-29 8-18 Cuando se trate de eventos académicos internacionales, en el que participen como mínimo 3 expositores internacionales, se valorarán de la siguiente manera: 40 o más 30-39 19-29 8-18	 1.00 0.50 0.25 0.15 1.25 0.75 0.50 0.215	 0.50 0.50 0.50 0.50 0.50 0.50 0.50 0.50	40 puntos en total
3)Diplomados (en los últimos 10 años): 80-160 161-240 241- en adelante	 3.00 5.00 7.00		
• PROGRAMAS ACADÉMICOS EN MATERIAS COMPLEMENTARIAS (con igual vigencia que la especialidad): a. Cursos. b. Seminarios y demás participaciones. c. Diplomados: 80-160 161-240 241-en adelante	 0.50 0.25 1.50 2.50 3.50		

Conforme se advierte, producto de las modificaciones realizadas mediante el 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:

1. El texto del artículo 14 se mantiene sin mayor variación.

210

2. Con la introducción de la palabra *"anualmente"* dentro del artículo 19, varió el contenido del mismo y, por tanto, el contexto de la frase acusada de ilegal.
3. Varió sustancialmente el texto del artículo 158 y, por ende, la razón de ser de los reparos formulados por el actor a esta norma reglamentaria.
4. La frase *"...en el puesto que aspira obtener este derecho..."*, inserta en el numeral 2 del artículo 159, se mantiene de la siguiente manera: *"...en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*.
5. La frase *"...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."* desapareció del contenido del artículo 159.
6. La frase *"...dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, desapareció del texto del artículo 159.
7. Varió sustancialmente el contenido del primer cuadro del artículo 81.

Lo anterior, a su vez, nos conduce a determinar que con las modificaciones realizadas mediante el Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, específicamente, a los artículos 19, 81, 158 y 159 (numerales 3 y 4) del Acuerdo N°01 de 2018, se alteraron significativamente los textos demandados de ilegales, inclusive, algunos se suprimieron del contenido de las normas reglamentarias; situación que nos impide pronunciarnos en torno a la legalidad de los mismos, pues, ya no rigen conforme fueron objetados por el recurrente.

Esta realidad procesal es la que nos lleva a concluir que, en relación con los artículos, frases y cuadro contenidos en las normas reglamentarias citadas en el párrafo anterior, se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, el cual, si bien no se encuentra taxativamente regulado en nuestras disposiciones legales, se infiere de lo dispuesto en los antes

211

mencionados 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."

Sobre el particular, la sustracción de materia se ha definido como "*...un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida...*" (Peyrano, Jorge Walter, "El proceso atípico", Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130).

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 con posterioridad a la presentación de la demanda y 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 19, 81, 158 y 159 (numerales 3 y 4) del Reglamento de Carrera Judicial, en algunos casos, variando sustancialmente la redacción, y en otros, suprimiendo las frases demandadas de ilegales.

212

En consecuencia, este Tribunal declarará que en relación con la frase: *"...cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, contenida en el artículo 19; el primer cuadro inserto en el artículo 81; el artículo 158; la frase: *"...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, contenida en el numeral 3 del artículo 159; y la frase: *"...dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, inserta en el numeral 4 del artículo 159, todos del Acuerdo N°01 de 2018, ha operado la sustracción de materia.

Examen de legalidad de textos del Acuerdo N°01 de 2018, que se mantienen vigentes, a pesar de las modificaciones realizadas por el Acuerdo N°03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022

Reiteramos que el artículo 14 y la frase *"...en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*, contenida en el numeral 2 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, a pesar de la modificación realizada por el Acuerdo N°03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, se mantienen sin mayor variación. Por consiguiente, esta Corporación de Justicia procederá a pronunciarse en torno a la legalidad de los mismos.

Igualmente, lo hará sobre el numeral 1 del artículo 24 del citado texto reglamentario -*el cual no fue objeto de reforma por el Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022*- según el cual, uno de los requisitos que deben cumplir los servidores judiciales de Carrera Judicial para participar del procedimiento de ascenso, es que el mismo ocupe la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior.

Precisado lo que antecede, 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, se desprende con claridad que la presunta ilegalidad que el demandante le endilga al artículo y a las frases acusadas, es un supuesto exceso en la función reglamentaria ejercida por el Consejo de Administración de la

213

Carrera Judicial al definir el término de vacante, al establecer los requisitos para optar por el ascenso, y al disponer como parte del procedimiento para el reconocimiento de la estabilidad, que el requisito previo de cuatro años de servicio, se cumpla en el mismo puesto de Carrera Judicial al que se aspira obtener dicho derecho.

Dicho esto, y 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 la Sala Tercera:

> "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).'
>
> 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**

214

> **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 la Ley 53 de 2015 a través del Acuerdo N°01 de 2018, este Tribunal estima necesario, primeramente, hacer algunas acotaciones en cuanto a los antecedentes y al contenido de la citada ley, de manera tal que ello nos permita evaluar objetivamente los reparos formulados por la parte actora al artículo y a las frases acusadas de ilegales.

En ese sentido, 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:

> "...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."

215

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 demorada 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 valora, 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 excelencia 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 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,**

2/6

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 monto económico, 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 le 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.

217

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 nació 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 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:

219

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 <u>situación jurídica de los derechos adquiridos por los servidores judiciales</u>, 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.

Vistos los antecedentes y el contenido de la Ley 53 de 2015, que regula la Carrera Judicial, el Tribunal se concentra en la presunta ilegalidad del artículo 14 del Acuerdo N°01 de 2018, modificado por el artículo 6 del Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, el cual forma parte del Capítulo IV, Procesos de Ingreso a la Carrera Judicial, Sección 1ª, Declaratoria de Vacante, el cual establece lo siguiente:

220

"**Artículo 6.** Vacante. Para los fines del presente Reglamento se entenderá por vacante el puesto que se encuentre en estado de ser ocupado, a través de los procedimientos establecidos por la Ley que regula la Carrera Judicial."

Argumenta el actor que la norma reglamentaria citada infringe el artículo 89 de la Ley 53 de 2015, cuyo texto reza así:

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

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

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

Al explicar por qué, en su opinión, se produce tal vulneración, el demandante señala, en lo medular, que el artículo 89 de la Ley 53 de 2015 contempla conceptos que definen y clasifican el término de vacante, por lo que no era necesario que, a través de una norma reglamentaria como el artículo 14 del Acuerdo N°01 de 2018, se conceptualizara el mismo y, mucho menos, se concibiera de una manera indeterminada y genérica; situación que, según expresa, implica que discrecionalmente se pudiera considerar como vacante cualquier evento que se quisiera interpretar como tal (Cfr. fs. 7-8).

Al respecto, esta Colegiatura no puede efectuar la confrontación entre la norma legal y la reglamentaria, sin tener en cuenta el resto del articulado que compone uno y otro cuerpo normativo (interpretación sistemática). Así, por ejemplo, no se puede perder de vista que en el artículo 15 del Acuerdo N°01 de 2018, modificado por el artículo 7 del Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, se regulan los tipos de vacantes. Veamos:

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

Las vacantes absolutas se verificarán por muerte; excusa presentada antes de la toma de posesión; vencimiento del plazo para acusar el recibo de la comunicación

221

del nombramiento por la persona seleccionada sin que conste causa justificada; falta de comparecencia al acto de toma de posesión sin causa justificada; ausencia de requisitos para ocupar el cargo comprobada por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial y pérdida de la condición de integrante de la Carrera Judicial.

Las vacantes temporales se generarán por vacaciones, licencias, declaración de servicios especiales o suspensión cautelar o sancionatoria de funciones de la persona titular del cargo. Las vacantes incidentales sobrevienen a razón de impedimento judicial declarado o recusación legalmente declarada.

Finalmente, las vacantes accidentales son las que surgen por la creación de jurisdicciones nuevas, jurisdicciones existentes y por motivos no incluidos en las vacantes anteriores. La vacante accidental que se produzca será sometida a las reglas del artículo 102 de la Ley de Carrera Judicial."

Visto todo lo anterior, de lo primero que se percata esta Magistratura es que el artículo 89 de la Ley 53 de 2015, no contempla una definición del término vacante como tal, como equivocadamente alega el demandante. Nótese que lo que hace la norma legal es establecer qué supuestos generan una vacante absoluta, temporal y accidental.

De manera que, al definir el término vacante como *"...el puesto que se encuentre en estado de ser ocupado..."*, lo que hace el artículo 14 del texto reglamentario, es precisar el vocablo, antes de abocarse a la clasificación de las mismas.

Vale destacar, que tal definición es cónsona con otras, tal como la que aparece en el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, a saber, *"Puesto, cargo, empleo libre y sin proveer por muerte, renuncia, jubilación, despido, cesantía u otra causa relativa a su antiguo titular."* (Pág. 401).

Siendo ello así, no encuentra esta Colegiatura razones para conceptuar que la definición que ofrece el artículo 14 del texto reglamentario, esté desconectada de los tipos de vacantes que se desarrollan en el artículo 15 del mismo cuerpo normativo y, mucho menos, del artículo 89 de la Ley 53 de 2015. Por el contrario, dicha definición debe ir hilada con los tipos de vacantes que se citan en ambas normas, legal y reglamentaria.

Además, el propio artículo 89 de la Ley 53 de 2015, en su parte final, establece que cualquier motivo distinto de los que generan las vacantes absolutas y temporales, produce la vacante accidental, de tal suerte que tampoco se trataría

222

de una potestad discrecional, sino más bien reglada por disposición de la norma legal.

En virtud de lo anterior, se concluye que el artículo 14 del Acuerdo N°01 de 2018, modificado por el artículo 6 del Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, no es ilegal.

Otra de las disposiciones reglamentarias que el accionante acusa de ilegal es el numeral 1 del artículo 24 del Acuerdo N°01 de 2018. Dicha norma también pertenece al Capítulo IV, Procesos de Ingreso a la Carrera Judicial, Sección 3ª, Ascenso. Citémoslo:

> "**Artículo 24**. Requisitos para optar por el ascenso. Para participar del procedimiento de ascenso, los servidores judiciales de Carrera Judicial deberán cumplir con los requisitos siguientes:
> 1. **Ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior.**
> 2. Cumplir con los requisitos exigibles para ocupar el cargo vacante.
> 3. Formalizar la aceptación del cargo por escrito, en el término de cinco días hábiles a partir de su notificación por la Secretaría Técnica de Recursos Humanos." (Lo resaltado es la frase acusada de ilegal).

Alega el letrado que esta norma reglamentaria viola el numeral 2 del artículo 63 de la Ley 53 de 2015, cuyo tenor es el siguiente:

> "**Artículo 63.** Derechos de carrera. Son derechos de quienes hayan ingresado a los sistemas de carrera establecidos en la presente Ley:
> 1. Estabilidad en el cargo, condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en la prestación del servicio.
> 2. **Participación, de acuerdo con la naturaleza de los puestos que ocupa, de los procedimientos de traslado y ascenso, de conformidad con su antigüedad, desempeño y hoja de servicio.**
> 3. Otorgamiento de declaración de situación de servicios que requiera.
> 4. Disfrute de los planes de beneficios, prestaciones y bonificaciones generales o especiales, establecidos por la Constitución Política, la ley, los reglamentos o acuerdos internacionales.
> 5. Bonificación en atención a la antigüedad en los casos de renuncia y jubilación.
> 6. Indemnización a sus herederos o beneficiarios previamente designados, cuyo monto corresponda a seis meses de su último sueldo en caso de su fallecimiento." (Lo resaltado es nuestro).

Lo anterior, por las razones que a continuación se exponen:

> "El artículo 24 del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018 regula lo concerniente a los requisitos para participar en el procedimiento de ascenso, señalando como primera exigencia: el ocupar la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información en la posición inmediatamente inferior. No obstante, resulta ostensible que esa normativización reglamentaria deviene notoriamente incongruente con lo señalado en el numeral 2 del artículo 63 de la Ley N°53 de 27 de agosto de 2015, el cual, en función del derecho de participación que ostenta el funcionario judicial, establece con claridad que los requisitos para participar en un procedimiento de ascenso o traslado, corresponden a criterios: 1) De antigüedad; 2) De desempeño; y 3) De hoja de servicio. Es decir, por Ley, sólo son tres (3) los criterios o requisitos que condicionan la participación de un funcionario en un procedimiento de ascenso o

223

traslado, sin que ninguno de ellos implique ocupar determinada posición en el escalafón judicial o en el registro central de información." (Cfr. f. 14 del expediente).

Al respecto, observa el Tribunal que ciertamente de conformidad con el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 53 de 2015, uno de los principios rectores de las carreras del Órgano Judicial es el *"Ascenso y traslado por desempeño, antigüedad y méritos"*, lo cual implica que los procesos de traslado y ascenso se desarrollarán tomando en cuenta el desempeño, la antigüedad y los méritos de cada aspirante. En consonancia con lo cual, el numeral 2 del artículo 63 de la misma ley, establece como uno de los derechos de quienes hayan ingresado a las carreras del Órgano Judicial, la *"Participación, de acuerdo con la naturaleza de los puestos que ocupa, de los procedimientos de traslado y ascenso, de conformidad con su antigüedad, desempeño y hoja de servicio."*

Sin embargo, lo anterior no debe ser analizado de manera aislada, sino en conjunto con el resto de las normas relativas, en este caso, a los procedimientos de ascensos (interpretación sistemática). Así, tenemos que el artículo 96 de la Ley 53 de 2015, establece lo siguiente:

"**Artículo 94.** Procedimiento de ascenso. Los miembros del Órgano Judicial recibirán formación que les habilite para ocupar los puestos superiores que faciliten la sucesión coordinada y oportuna en los cargos al momento en que se genere la vacante que deba llenarse por la vía del ascenso.

El ascenso profesional se determinará de acuerdo con el lugar que se ostente en el escalafón judicial o registro central de información personal.

Adquirirá el cargo vacante por la vía de ascenso, quien ocupe la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información, según se disponga para la carrera de que se trate, **previa comprobación de los requisitos y la formación para el desempeño de las tareas del puesto de trabajo superior por la comisión de evaluación correspondiente, que emitirá la decisión en que dé cuenta de ello.**

Las personas que se consideren afectadas podrán presentar recurso de reconsideración contra la decisión adoptada, dentro de los dos días siguientes de aquel en que reciban la notificación por correo electrónico, el que deberá sustentarse al momento de la interposición o dentro de los dos días siguientes. Todas las reconsideraciones contra la misma decisión serán resueltas por la comisión de evaluación a través de un solo pronunciamiento dentro del término de diez días hábiles." (Lo destacado es nuestro).

De la norma legal citada, hay que destacar dos cosas, la primera, que el ascenso se determinará de acuerdo con el lugar que se ocupe en el escalafón judicial o en el registro central de información personal; y la segunda, que adquiere

224

la vacante por ascenso, el funcionario que ocupe la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información, siempre que cumpla con los requisitos y la formación para el desempeño de las funciones propias del puesto de trabajo.

Lo anterior, nos conduce al artículo 86 del mismo texto legal, sobre el escalafón judicial y el registro central de información personal, que dice así:

> "**Artículo 86.** Escalafón judicial y vida laboral. La Secretaría Técnica de Recursos Humanos **organizará y mantendrá actualizado el escalafón judicial**, que deberá contener los datos siguientes:
> 1. Nombre completo.
> 2. Fecha de nacimiento.
> 3. Fecha y número de resolución de nombramiento.
> 4. Situación laboral.
> 5. Cargo desempeñado en la actualidad.
> 6. Años, meses y días de servicio en la Carrera Judicial.
> 7. Años, meses y días de servicio en el cargo que se ostente.
> 8. Especialidad.
> 9. Resultados de la evaluación del desempeño.
> 10. Ausencia o historial de sanciones disciplinarias.
>
> **El escalafón judicial servirá para decidir los procedimientos de traslado y los ascensos de los magistrados y jueces,** la designación para ocupar suplencias en cargos superiores provisionalmente y el otorgamiento de beneficios.
>
> El Consejo de Administración de la Carrera Judicial aprobará el Programa Flexible de Beneficios e Incentivos, para premiar el buen desempeño de los magistrados y jueces que ocupan los primeros puestos del escalafón judicial. Los incentivos pueden ser ascensos al grado inmediatamente superior, promociones y becas, cursos de especialización y participación en congresos y otros similares.
>
> **Igualmente, se establecerá un registro central de información de personal**, en el que se anotarán en orden cronológico todos los actos que comprendan la vida laboral de los miembros de la Institución, que servirá para todos los procesos de recursos humanos y **para determinar la antigüedad y especialidad.**
>
> Quienes laboren en el Órgano Judicial tendrán libre acceso a su expediente individual, en el que, en ningún caso, figurará dato alguno relativo a su raza, religión u opinión, ni cualquier otra circunstancia personal o social que no sea relevante para su trabajo.
>
> Reglamentariamente se aprobarán las normas que determinen la información que habrá de figurar en el registro y las medidas que hayan de establecerse para garantizar su confiabilidad." (Lo resaltado es nuestro).

Específicamente, de acuerdo con el artículo 25 del Acuerdo N°01 de 2018, *"...el escalafón judicial representa la relación de todos los magistrados y jueces de Carrera Judicial, integrantes del Órgano Judicial,* ***clasificados de acuerdo a su nivel jerárquico, categorías, antigüedad y méritos profesionales****."* (Lo destacado es nuestro).

Y según el artículo 28 del mismo texto reglamentario, modificado por el artículo 12 del Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, relativo a los ascensos en el escalafón judicial, *"Los magistrados y jueces de Carrera Judicial ascenderán en el escalafón judicial,* ***de acuerdo a la evaluación de sus credenciales, según los siguientes criterios: a. Antigüedad, b. Especialidad, c) Resultados de la evaluación del desempeño, d. Ausencia o historial de sanciones disciplinarias en cinco años****."* (Lo resaltado es nuestro).

Conforme se advierte, son precisamente los criterios a los que hace referencia el numeral 2 del artículo 63 de la Ley 53 de 2015, a saber, la antigüedad, el desempeño y la hoja de servicio, los que se utilizan para clasificar a los Magistrados y Jueces dentro del escalafón judicial y, en consecuencia, los que determinan sus ascensos.

Por consiguiente, si el lugar que ocupan todos los Magistrados y Jueces de Carrera Judicial en el escalafón judicial, ha sido determinado por los criterios de antigüedad, el desempeño y la hoja de servicio, es lógico que el derecho de participar y, por ende, de adquirir la vacante por ascenso, le corresponda, en principio, al funcionario que ocupe la primera posición en el escalafón judicial, siempre que el mismo cumpla con los requisitos y la formación para el desempeño de las funciones propias del puesto de trabajo. De lo contrario, tal derecho le correspondería al que le sigue en dicho escalafón judicial.

Es decir, el requisito de ocupar la primera posición en el escalafón judicial, a nuestro modo de ver, lleva implícito los criterios de antigüedad, desempeño y hoja de servicio, que son los que determinan el derecho de participación en los procedimientos de ascenso.

Es por lo anterior, que no conceptuamos que el numeral 1 del artículo 24 del Reglamento de Carrera Judicial -*que establece como requisito para participar del procedimiento de ascenso, que el funcionario de Carrera Judicial ocupe la primera posición en el escalafón judicial o en el registro central de información*- se

contraponga al numeral 2 del artículo 63 de la Ley 53 de 2015 -*que establece que el derecho de participación en los procedimientos de traslado y ascenso se determinará por la antigüedad, desempeño y hoja de servicio*-.

Finalmente, en cuanto a la frase: *"...en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*, contenida en el numeral 2 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, modificado por el artículo 64 del Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, el cual, en opinión del demandante, viola los artículos 304 de la Ley 53 de 2015, 47 de la Ley 38 de 2000 y 9 del Código Civil, por establecer presupuestos o requisitos no contemplados en la Ley 53 de 2015, la Sala Tercera debe señalar que en varios pronunciamientos emitidos con anterioridad al que ahora nos ocupa, se ha declarado que la frase acusada no es ilegal. Como ejemplo, se citará la parte medular de la Sentencia del 27 de octubre de 2022, dictada dentro del Expediente N°15665-2021:

> "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 el 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, 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 Juez de Juicio Oral es la siguiente:

"Participar de manera ininterrumpida en la audiencia de juicio oral.

Ordenar la conducción del acusado, si éste se encuentra en libertad, para asegurar la celebración de la audiencia y una vez notificado y comparezca a la misma.

Permitir el acceso del público y de los medios de comunicación a la sala de audiencia, salvo las excepciones que establece la Ley.

Decidir verbalmente aquellas solicitudes que se presenten, durante el juicio en la sala de audiencia.

Presidir el acto de audiencia, según el orden establecido, verificar la presencia de los intervinientes, recibir los juramentos, las declaraciones y hacer las advertencias legales.

Practicar las pruebas y escuchar los alegatos en la audiencia de juicio oral.

Conceder la palabra a la víctima, si se encuentra presente y haya manifestado su deseo de exponer.

Declarar cerrado el debate y pasar a deliberar de inmediato, sin interrupción y en sesión permanente.

Pronunciar el sentido del fallo en la audiencia respectiva.

Abrir el debate para examinar lo relativo a la individualización de la pena y la cuantificación de la responsabilidad civil, si el fallo es condenatorio.

Convocar a la audiencia para la lectura de sentencia.

Realizar tareas afines al cargo y que determine la Ley." (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.
>
> 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 <u>es el desarrollo continuo de éstas, durante un tiempo razonable</u>, 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).

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..."*, *"...el mismo puesto de carrera judicial..."*, y *"...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, pues, ha podido examinarse que la

229

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.

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." (La subraya y negrita es de la Sala Tercera).

De conformidad con la jurisprudencia que sobre la materia ya ha emitido esta Corporación de Justicia, se procederá a declarar que no es ilegal la frase *"...en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho..."*, contenida en el numeral 2 del artículo 159 del Acuerdo N°01 de 2018, modificado por el artículo 64 del Acuerdo N°3-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022.

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:**

1. **QUE SE HA PRODUCIDO SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en relación con la frase *"...cuando así lo requiera el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, contenida en el artículo 19; el primer cuadro inserto en el artículo 81; el artículo 158; la frase: *"...en el cargo que ocupaba a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015..."*, inserta en el numeral 3 del artículo 159; y la frase: *"...dentro del período establecido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial..."*, contemplada en el numeral 4 del artículo 159, todos del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, modificados por el Acuerdo N°3 -CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022.
2. **QUE NO SON ILEGALES** el artículo 14; el numeral 1 del artículo 24; y la frase: *"...en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este*

derecho…", contenida en el numeral 2 del artículo 159, todos del Reglamento de Carrera Judicial, conforme fueron modificados por los artículos 6 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. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 14 **DE** Abril
DE 20 23 **A LAS** 8:45 **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. 1140 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 12 de Abril de 2023

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, solo en lo que respecta al numeral 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, en el sentido de que: "**DECLARA: 2. QUE NO SON ILEGALES** ...; y la frase: '... en el mismo puesto de Carrera Judicial al que aspira obtener este derecho...' contenida en el numeral 2 del artículo 159, todos del Reglamento de Carrera Judicial, conforme fueron modificados por los artículo 6 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 037 del 5 de enero de 2022 (fs. 142 a 163 del expediente judicial), en el sentido que, "Sin embargo, lo cierto es que al establecer un mínimo de tiempo para aspirar a la estabilidad laboral, que en este caso corresponde a cuatro (4) años, se pretende valorar la antigüedad desempeñando funciones en cargos propios de la carrea (sic) judicial; caso contrario a la interpretación efectuada por el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial**, que simula un exceso en este requisito, sobrepasando la potestad reglamentaria que le fue atribuida. De esta manera, debemos enfatizar que el Acuerdo N° 01 de 2018 va más allá de la ley especial, y exige no solo la ocupación de un cargo por más de cuatro años, sino que además pretende que sea en el mismo puesto. Lo anterior implica en definitiva un exceso en lo que

respecta a la reglamentación, debido a que el párrafo segundo del artículo 158 de dicho acuerdo, impone a los servidores judiciales un requisito adicional que no está contemplado en el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, rebasando así lo estipulado en la norma especial."

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**." (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*

232

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 la frase contenida, en el numeral 2 del artículo 159 del Reglamento de Carrera Judicial, modificados por el artículo 64 del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, es nula 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

KATIA ROSAS
SECRETARIA

ENTRADA. 6841-2021