

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1464

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 18 de octubre de 2021

Advertencia de Ilegalidad.

El Licenciado Ricardo Ernesto Olson Morales, actuando en nombre y representación de **Viterbo Elías Quintero Montenegro**, solicita que se declaren nulas, por ilegales, las frases "...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015", y "el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial" ambas contenidas en el **segundo párrafo del artículo 158**, y las frases "en el puesto al que aspira obtener este derecho" y "a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015", contenidas respectivamente en los **numerales 2 y 3 del artículo 159**, ambos pertenecientes al Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial**, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,

de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la advertencia de ilegalidad descrita en el margen superior.

I. Cuestión Previa.

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

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

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

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

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

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

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

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

En la vía gubernativa únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de

inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas.” (El resaltado es nuestro).

Es importante destacar que, tal como lo indica la Ley No.38 de 2000, la viabilidad jurídica de esta figura **depende de la existencia de un proceso en el que no se haya adoptado una decisión**, puesto que una de las principales exigencias es que la norma reglamentaria advertida de ilegal sea aquélla que va a ser aplicada al momento de resolver el fondo de la controversia.

Dentro del contexto anteriormente expresado, este Despacho, estima importante advertir que, en su escrito el accionante indica: “...**disposiciones que serán aplicadas dentro del procedimiento de reconocimiento de estabilidad laboral** conforme los parámetros establecidos en el artículo 304 de la ley 53 de 2015 ‘de Carrera Judicial’, en el cual nuestro representado pretende que se le otorguen los derechos de estabilidad conforme los parámetros de dicha ley.” (El destacado es nuestro) (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Por otro lado, dentro de la documentación que aporta el advirtiente a efectos de acreditar su pretensión, presenta la copia de una certificación de cargos expedida por la Dirección de Gestión Administrativa del Órgano Judicial; una copia del formulario de solicitud de reconocimiento de estabilidad laboral; y una copia autenticada del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018; sin embargo, no podemos inferir que estos elementos probatorios distingan o precisen **dentro de qué procedimiento administrativo se está interponiendo la advertencia de ilegalidad en estudio ni el estado en el que éste se encuentra**, tal como lo dispone el artículo 73 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 19, 20-23 y 25-99 del expediente judicial).

También resulta importante anotar en relación con el asunto bajo examen, que el Consejo de Administración de la Carrera del Órgano Judicial, al contestar la advertencia de ilegalidad que se examina, no realiza una ilustración acerca de las circunstancias que rodearon la presentación de la misma, y que pudiera servir para confirmar cualquier trámite seguido por el accionante ante la autoridad judicial, a fin que pudiéramos corroborar la situación a la que se refiere el advirtiente, y que éste se estuviera ventilado ante dicha institución (Cfr. fojas 114-115 del expediente judicial).

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

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

Por consiguiente, se trata de una norma de carácter procedimental que no es susceptible de ser objeto de un análisis a través de la vía de la advertencia, de lo que no puede perderse de vista que de acuerdo con la jurisprudencia que sobre esta materia ha desarrollado la Sala Tercera, que a su vez cita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, las disposiciones de naturaleza adjetiva, categoría en la que se ubica el artículo 159 del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, objeto de reparo, no pueden ser objeto de este tipo de recurso. Así aparece claramente establecido en las Resoluciones de trece (13) de junio de dos mil trece (2013); y siete (7) de marzo de dos mil catorce (2014), en las que se indica lo siguiente:

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

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

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

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

...

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

que las normas o acto advertido sean de aquellos cuya aplicación en el proceso decidiría el fondo de la causa.

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

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

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

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

- 0 - 0 -

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

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

...
III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIÓN:

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

La apelación a la providencia que no admite la advertencia de ilegalidad se basa fundamentalmente en que la parte apelante considera que dichas advertencias también pueden interponerse contra normas procesales no sólo contra normas sustantivas, ya

que ésta tiene una relevancia importante al momento de resolver e influyen en la resolución de un proceso, por eso, a su criterio pueden ser objeto de advertencias de ilegalidad.

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

...

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

...

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

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

‘...El Pleno ha señalado que para la admisión de la consulta a trámite, resulta necesario que las normas que hayan de ser aplicadas sean, en efecto, normas sustantivas idóneas para decidir la causa y, excepcionalmente, normas de contenido procesal cuando la misma le ponga fin a la causa o imposibilite su continuación. **Dentro de este contexto, por lo tanto, para el Pleno resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquellas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así aquellas normas que gobiernen el proceso, como aquellas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquellas que gobiernen la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión, así como las normas que regulan el contenido de la sentencia (al respecto véanse sentencias de 30 de diciembre de 1996, 14 de**

enero de 1997, 19 de enero de 1998 y de 5 de junio de 1998).’

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

Las sentencias antes reproducidas, nos permiten concluir que, resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquellas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, y no así las de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas judiciales, ya que el efecto inevitable sería la paralización del proceso integralmente, resultando contrario a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley No.38 de 2000, que señala que la autoridad debe continuar con el trámite respectivo hasta colocar el expediente en estado de decidir el fondo.

II. Antecedentes.

Mediante el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial, emitido por el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial**, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018, se acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

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

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

El reconocimiento del presente derecho estará a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el presente Reglamento.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 98 del expediente judicial).

“**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 es de este Despacho) (Cfr. fojas 98-99 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 304 y 310 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que se refieren a la conservación de derechos y a la estabilidad de quienes hayan ocupado por más de cuatro (4) años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos (2) evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios; y que la ley comenzará a regir desde su promulgación (Cfr. fojas 9-13 y 14-16 del expediente judicial); y

B. El artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que establece que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos (Cfr. fojas 13-14 y 16-17 del expediente judicial).

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

El 18 de febrero de 2021, el Licenciado Ricardo Ernesto Olson Morales, actuando en nombre y representación de **Viterbo Elías Quintero Montenegro** presentó la advertencia de ilegalidad bajo examen, explicando en cuanto a los cargos sobre los cuales se sustenta la misma, que el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial**, al emitir el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, estableció requisitos distintos a los contemplados por la ley para que el servidor pueda acceder a una condición de estabilidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Continúa indicando que la frase "en el mismo puesto", delimita la posibilidad del servidor judicial de adquirir el derecho a la estabilidad que ha ejercido posiciones durante mucho más de cuatro (4) años como es el caso del advirtiente. Añade, cito: "En otras palabras, el reglamento creado por el Consejo no vino a complementar los conceptos ya desarrollados por la ley, sino que de forma flagrante variaron el sentido de la ley en detrimento de los derechos reconocidos en la norma de superior jerarquía, quizás a sabiendas de que había un reconocimiento expreso de estabilidad..." (Cfr. fojas 11 y 15 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

...” (Cfr. fojas 114-115 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La advertencia en estudio ha sido promovida por el Licenciado Ricardo Ernesto Olson Morales, actuando en nombre y representación de **Viterbo Elías Quintero Montenegro**, para que el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad de **las frases “...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de**

agosto de 2015", y "el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial" contenidas en el primer y segundo párrafo del artículo 158, y las frases "en el puesto al que aspira obtener este derecho" y "a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015", comprendidas respectivamente en los numerales 2 y 3 del artículo 159, pertenecientes al Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial**, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018 (Cfr. fojas 9-18 del expediente judicial).

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

En ese sentido, el Capítulo VII de la Ley en mención, denominado "Disposiciones Finales", estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

"Título VII Disposiciones Finales

...

Artículo 304. Conservación de derechos y estabilidad. Quienes hayan sido elegidos de conformidad con las normas de Carrera Judicial establecidas en el Código Judicial pasarán a los nuevos sistemas de carrera conservando sus derechos adquiridos.

Gozarán de estabilidad quienes hayan ocupado por más de cuatro años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.

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

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

“Artículo 310. Vigencia: Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Por otra parte, el 26 de diciembre de 2018, se publicó en la Gaceta Oficial número 28,683-B el **Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial** (Cfr. fojas 25-99 del expediente judicial).

A través de dicho documento se *reglamentó*, entre otras cosas, lo relativo a la *condición de estabilidad*, así como el *procedimiento para el reconocimiento de la misma* (Cfr. artículos 158 y 159 del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018).

Su ámbito de aplicación fue definido por su artículo 3, el cual indicó, que sin perjuicio de lo señalado en el artículo 97 de la Ley 53 de 2015, las disposiciones contenidas en dicho Reglamento, son de observancia general y obligatoria, para quienes integren u opten formar parte de la Carrera Judicial y de todos aquellos encargados de la ejecución de cada uno de los procedimientos y normas establecidas, para tales fines.

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

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

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

Aclarado lo anterior, y entrando al fondo de la causa que nos ocupa, el Capítulo XVII del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial, denominado Conservación de Derechos y Estabilidad, en sus artículos 158 y 159, reguló lo relativo a la estabilidad, así como el procedimiento para el reconocimiento de la misma; normas cuyo contenido íntegro fueron citados en los párrafos anteriores.

De las consideraciones externadas hasta este punto, podemos observar que el fondo de la controversia gira en torno a que, a través de una norma de menor jerarquía, como lo es el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, se pretenda ampliar sus efectos, otorgando un carácter de retroactividad a la norma reglamentaria, hacia situaciones que ocurrieron antes de su promulgación, lo que resulta jurídicamente improcedente.

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

“...En primer lugar, la frase advertida como ilegal (**a la entrada en vigencia de la ley 53 de 27 de agosto de 2015**) fija un punto de partida del conteo de los cuatro años de forma retroactiva lo cual contraviene de forma incuestionable lo dispuesto en el citado artículo 304 de la Ley 53 de 2015, máxime cuando la misma es clara al establecer en su artículo 310 que comienza a regir a partir de su promulgación.” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Así las cosas, de la lectura de las disposiciones transcritas en los párrafos precedentes, observamos que la controversia se genera, básicamente, en atención a lo dispuesto en los artículos 304 y 310 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015; y, por otro lado, por lo reglamentado en los artículos 158 y 159 del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018.

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

4.1. Consideraciones en cuanto a las frases impugnadas, contenidas en el segundo párrafo del artículo 158 del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018.

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

Ley 53 de 27 de agosto de 2015	Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018
<p>“Artículo 304. <u>Conservación de derechos y estabilidad.</u> Quienes hayan sido elegidos de conformidad con las normas de Carrera Judicial establecidas en el Código Judicial pasarán a los nuevos sistemas de carrera conservando sus derechos adquiridos.</p> <p>Gozarán de estabilidad quienes hayan ocupado por más de cuatro años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.</p> <p>A los servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo con la Ley 29 de 1984, modificada por la Ley 19 de 1991, se les garantiza la estabilidad y continuidad en el servicio para los efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilaciones y cualesquiera otros derechos existentes.</p> <p>Los concursos pendientes de resolver, a la entrada en vigencia de la presente Ley, continuarán su curso con base en el procedimiento legal con el cual se iniciaron, con el fin de elegir definitivamente al aspirante que debe ocupar el cargo.” (El resaltado es nuestro).</p> <p>“Artículo 310. <u>Vigencia: Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.</u>” (El destacado es nuestro).</p>	<p>“Artículo 158. <u>Estabilidad.</u> Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho de los servidores judiciales que, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, hayan ocupado por más de cuatro años puestos de la Carrera Judicial, una vez superada dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.</p> <p>Para tener derecho a la estabilidad que reconoce el presente artículo, es necesario que el servidor judicial, a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, haya ocupado durante más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial. Sumado a lo anterior, el servidor judicial debe haber superado dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.</p> <p>El reconocimiento del presente derecho estará a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el presente Reglamento.” (Énfasis suplido).</p>

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

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

recurrente, en lo concerniente a la entrada en vigencia de las protecciones dispuestas en la mencionada disposición reglamentaria.

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

En este punto, es oportuno resaltar que la Ley 53 de 2015, señala que los servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo con la Ley No.29 de 1984, modificada por la Ley No.19 de 1991, se les garantiza la estabilidad y continuidad en el servicio para los efectos de vacaciones, licencias, sobresueldos, ascensos, jubilaciones y cualesquiera otros derechos existentes.

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

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

4.1.2. Consideraciones en cuanto a la frase “y el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial”, comprendida en el segundo párrafo del artículo 158 del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018.

Para una mejor explicación, pasamos a transcribir lo medular de la referida norma del Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018.

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

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

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

Respecto a la frase en referencia (**el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial**) el abogado de **Viterbo Elías Quintero Montenegro** señala que, a su juicio, la misma infringe el artículo 304 de la ley de carrera judicial pues, delimita y coarta la posibilidad de adquirir el derecho a la estabilidad a un servidor que ha ejercido puestos en la judicatura durante mucho más de cuatro (4) años como es este caso en particular. La reglamentación claramente excede arbitrariamente los límites de la ley sustancial, pero de tal forma que en lugar de ampliar el margen de protección de derechos fundamentales (caso en el cual sería aceptable) los restringe, los limita (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Ahora bien, observamos que ciertamente existe una diferencia entre la disposición legal y la norma reglamentaria; ya que, mientras la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, dispone que la estabilidad la alcanzan quienes hayan ocupado por más de cuatro (4) años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial; la norma reglamentaria **va más allá, y en adición a lo anterior, exige, no solo la**

ocupación de un cargo por más de cuatro (4) años, sino que, además, pretende que sea en la misma posición.

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

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

En concordancia con lo arriba indicado, el Tribunal, mediante la Sentencia de 31 de agosto de 2018, señaló lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la frase “...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015”**; y que **ES ILEGAL la frase “el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial”** contenidas en el **segundo párrafo del artículo 158** del Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo N°01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el **Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial**, publicado en la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 156652021