

112



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

**Panamá, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022).**

**VISTOS:**

El Licenciado Jorge Luis Morales Rodríguez, actuando en nombre y representación de JOSÉ ISRAEL CORREA GARCÍA, 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 párrafos primero y segundo del artículo 158 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. 2-14 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 las normas reglamentarias citadas; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 16 de octubre de 2020 (Cfr. fs. 66-75 del expediente).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 23 de noviembre de 2020, mediante la cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia de la misma a la entonces Presidenta 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 (Cfr. f. 78 del expediente).

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

**PRETENSIONES FORMULADAS; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.**

Tal como se ha mencionado anteriormente, a través de esta demanda de nulidad, el Licenciado Jorge Luis Morales Rodríguez, apoderado judicial de JOSÉ ISRAEL CORREA GARCÍA, pretende que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, los párrafos primero y segundo del artículo 158 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.

Dicha norma reglamentaria, la cual está comprendida en el Capítulo XVII, Conservación de Derechos y Estabilidad, Sección 2ª, Condición de Estabilidad, es del tenor 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." (Lo destacado son los párrafos demandados de ilegales).

Con esta acción procesal, el abogado del demandante también ha formulado otra pretensión, a saber: *"...SE ESTATUYA, en reemplazo de las normas reglamentarias impugnadas, que: 'Para tener derecho a la estabilidad que*



*reconoce el segundo párrafo del artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, es necesario que el servidor judicial, luego de la entrada en vigencia de dicha Ley, haya ocupado durante más de cuatro años el mismo puesto perteneciente a la Carrera Judicial. Sumado a lo anterior, el servidor judicial debe cumplir con los requisitos del cargo y de ingreso al Órgano Judicial, y haber superado dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.” (Cfr. f. 4 del expediente).*

Entre otros hechos, el Licenciado Morales Rodríguez señala que el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, regula la situación jurídica laboral de los servidores judiciales al momento de la promulgación de dicha ley, contemplando cuatro estados o categorías de funcionarios que se encuentran laborando en el Órgano Judicial, a saber, los servidores judiciales de carrera que adquirieron tal estatus de conformidad con las normas del Código Judicial y el Acuerdo N° 46 de 27 de septiembre de 1991 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia; los funcionarios que hayan ocupado por más de cuatro años un cargo que pertenezca a alguna de las carreras públicas del Órgano Judicial; los servidores judiciales que gozan de estabilidad en el cargo de acuerdo con las disposiciones anteriores al Código Judicial de 1984; y los funcionarios que ocupan cargos sometidos a concurso al momento de la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, permitiendo que los mismos concluyan hasta la selección definitiva del aspirante que debe ocupar el cargo (Cfr. f. 5 del expediente).



Continúa indicando el letrado, que el artículo 310 de la Ley de Carrera Judicial prevé como regla general que la misma comienza a regir a partir de su promulgación, sin hacer ninguna excepción, salvedad o reserva respecto a los estados o categorías regulados en el artículo 304 del referido cuerpo normativo (Cfr. f. 5 del expediente).

Sigue diciendo, que del artículo 158 del Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018 “...se desprende que la condición de estabilidad regulada por el artículo 304 de ley 53 de 2015, fue reglamentada apartándose del sentido y espíritu de

115

*esta norma legal, y al mismo tiempo en oposición al artículo 310 que rige la aplicación de esta ley en el tiempo, así como de otras normas de nuestro ordenamiento legal, que demuestran un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Consejo de Administración de la Carrera Judicial” (Cfr. f. 7 del expediente).*

Sobre el particular, específicamente expone lo siguiente:

**“SÉPTIMO:** Al disponer que la condición de estabilidad sólo ampara a los funcionarios que al momento de la entrada en vigencia de la ley 53 de 2015, tuvieran ya los cuatro años de ocupar el mismo cargo, el artículo 158 del reglamento de Carrera Judicial hace una distinción que el artículo 304 en su segundo párrafo no contiene, con lo cual se sobrepasa el propio texto de la ley.

**OCTAVO:** Al disponer que la condición de estabilidad sólo ampara a los funcionarios que al momento de la entrada en vigencia de la ley 53 de 2015, tuvieran ya los cuatro años de ocupar el mismo cargo, el artículo 158 del reglamento de Carrera Judicial entran a regular situaciones fácticas acontecidas en el pasado, contraviniendo el texto del artículo 310 de la ley 53 de 2015, que claramente indica que la misma empezaba a regir a partir de su promulgación, lo cual se materializó en la Gaceta Oficial N° 27856-A, del viernes 28 de agosto de 2015. Es a partir de este día que la Ley 53 de 2015 se empezaba a aplicar, y si la misma no dispuso expresamente que tuviera efectos retroactivos, por no ser de orden público o interés social, su reglamento tampoco puede tener ese alcance hacia el pasado.” (Cfr. f. 7 del expediente).



En virtud de lo anterior, el apoderado judicial del actor estima que con los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial se se han violado las siguientes normas:

1. El artículo 304 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 que, en lo pertinente, establece que gozarán de estabilidad los servidores judiciales que hayan ocupado por más de cuatro años puestos de las carreras públicas del Órgano Judicial, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios.

Lo anterior, por considerar que al disponer el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial que para el reconocimiento de la estabilidad laboral, el servidor judicial, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial, debe contar con más de cuatro años ocupando el puesto de trabajo, aquéllos se apartan del texto y del espíritu del citado artículo 304 (Cfr. fs. 8-9 del expediente).

Al ahondar en esto, señala que el artículo 158 excede los límites de la potestad reglamentaria, porque desarrolla un concepto de estabilidad que es

distinto al contemplado en el artículo 304 y, además, que lo único que debió ser reglamentado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial era el procedimiento de evaluación del desempeño, expresando lo siguiente en torno a dicha evaluación: *"...el hecho de que las mismas son precisamente una herramienta o instrumento a aplicarse con posterioridad a la vigencia de la ley 53 de 2015, estipulándose en el calendario de implementación (artículo 308-10°) que la primera debía hacerse en el primer año de la vigencia de la ley, demuestra que los cuatro años de que habla el segundo párrafo del artículo 304 supra citado, no pueden ser contabilizados hacia el pasado, sino a partir de la entrada en vigor de la ley 53"* (Cfr. f. 9 del expediente).

Igualmente arguye, que en medio de la labor de interpretar integralmente el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, se advierte que éste en su último párrafo, relativo a los concursos pendientes de resolver al momento de la entrada en vigencia de dicha ley, emplea la frase: *"...a la entrada en vigencia de la presente Ley..."*, razón por la cual se plantea la siguiente interrogante: *"...si el querer del legislador hubiere sido que los cuatro años en el cargo se contabilizaran hacia el pasado, como lo reglamentó el Consejo, por qué no lo consignó expresamente, como sí lo hizo en cuarto párrafo, respecto a los concursos en trámite..."* (Cfr. f. 9 del expediente).

2. El artículo 310 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que expresa que: *"Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación"*; norma que, en opinión de la parte actora, ha sido infringida por el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, puesto que éste pretende ser aplicado a situaciones fácticas acaecidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Judicial. Argumenta que, prohijar el efecto retroactivo que persigue el mencionado reglamento, conllevaría reconocerle el derecho a la estabilidad laboral a servidores judiciales que no mantenían con tal condición por no haber adquirido dicho estatus bajo las normas vigentes en ese entonces, a saber, el Código Judicial y el Acuerdo N° 46 de 1991 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. f. 10 del expediente).



Añade, que la condición de estabilidad laboral de los servidores judiciales *“...es una creación, beneficio, trato o consideración que se crea para todos los funcionarios judiciales en la ley 53 de 2015, y es a partir de su promulgación que empiezan a contarse los cuatro años que señala el artículo 304 lex cit...”* (Cfr. f. 10 del expediente).

3. El artículo 46 de la Ley 38 de 2000, en su segundo párrafo, según el cual, los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

Al respecto, expone el abogado del demandante que de conformidad con esta disposición legal, los reglamentos sólo pueden ser aplicados desde su promulgación o en una fecha posterior, cuando así se indique, pero por ningún motivo hacia el pasado o con efectos retroactivos; no obstante, los artículos 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial pretenden ser aplicados a situaciones fácticas acaecidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015 (Cfr. f. 11 del expediente).

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

Tal precepto, según alega el accionante, ha sido quebrantado por los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, porque en éstos se adopta un concepto de estabilidad laboral diferente al contemplado en el artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial y se le otorga, además, un efecto retroactivo que la misma no tiene, lo cual es contrario no solo a la citada norma legal, sino al artículo 46 de la Constitución Política (Cfr. f. 11 del expediente).

**INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO A LA FUNCIONARIA ACUSADA**



En el Informe Explicativo de Conducta fechado 14 de diciembre de 2020, la Magistrada Margarita Ibets Centella González, en su condición de Presidenta del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, luego de hacer referencia al surgimiento de la actual Ley de Carrera Judicial y su posterior reglamentación, alude al artículo 158 de esta última y al artículo 304 de la citada ley en los siguientes términos:

"El artículo 158 del Capítulo XVII del Reglamento de Carrera Judicial es una norma que desarrolla la figura de la estabilidad laboral de los servidores judiciales (concepto, presupuestos para su reconocimiento y competencia). Figura consagrada en el artículo 304 de la ley de carrera judicial, en su segundo párrafo. El artículo 304 de la ley 53 de 2015, está incluido dentro de las 'Disposiciones Finales' de la ley de Carrera Judicial y por su ubicación y naturaleza, contempla una serie de supuestos que se refieren a situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigencia de esta excerta legal.

...  
Del texto de la norma se infiere que es una norma transitoria que facilita el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación contenida en la ley 53 de 2015 y que está destinada a regir situaciones existentes a la fecha de vigencia de la ley y cuyos efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan.

Por esta razón, se aprecia que se indica que los que hayan sido elegidos de conformidad con las normas de carrera judicial establecidas en el Código Judicial, pasarán al nuevo sistema con sus derechos de carrera, al igual que aquellos servidores judiciales que estén desempeñando cargos permanentes de acuerdo a 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 y los concursos pendientes de resolver, a la entrada en vigencia de la presente Ley, continuarán su curso con base al procedimiento legal con el cual se iniciaron, con el fin de elegir definitivamente al aspirante que debe ocupar el cargo.

Se trata de una norma que describe la forma cómo quedan los derechos adquiridos de los servidores judiciales al momento de entrada en vigencia de la ley. De consiguiente, no existe motivo que nos lleve a pensar que la estabilidad que reconoce esta disposición legal, tenga una vigencia en el tiempo distinta al resto de las situaciones que allí se regulan.

En materia administrativa laboral, esta norma consagra una estabilidad por gracia de la ley y que se aplica, precisamente, a los que poseen los requisitos previos exigidos para que se les otorgue el beneficio de estabilidad por su mandato, requerimientos que deben existir al momento en que esta se dicta (ejercicio del cargo y tiempo de servicios) y no después, pues el sentido lógico de la norma es premiar a los que reúnen los presupuestos exigidos a la entrada en vigencia de la misma, ya que posteriormente, los servidores judiciales deben concursar para obtener la estabilidad laboral reconocida en el numeral 1 del artículo 63 de la Ley de carrera judicial.

En este orden de ideas, el segundo párrafo de la norma que consagra este régimen especial de estabilidad, no puede interpretarse de manera aislada, sino considerándolo como parte de una disposición final y transitoria que regula situaciones al momento de entrada en vigencia de la ley, que necesitan ser reguladas ante el cambio legislativo.

Importa señalar, que cuando se adopta un nuevo sistema de carrera judicial, tal como lo ha hecho el Órgano Judicial de Panamá, es usual incorporar una norma transitoria que regule la forma en cómo se efectuará la transición al nuevo modelo de ingreso. Por ello, es que se incorporan normas finales y transitorias, como lo es el artículo 304 que examinamos, pues existen una serie de situaciones que necesitan regulación ante el cambio legislativo.



...  
El artículo 304 de la Ley 53 de 2015 es una norma transitoria, como en su momento lo fue el artículo 272 del Código Judicial, pues regula la transición al nuevo sistema de carrera judicial, lo que supone que la estabilidad relativa que consagra es al momento de la vigencia de la ley de carrera judicial, de lo contrario, no se estaría en presencia de una norma transitoria, sino de una norma que formará parte del texto principal de la ley que consagra una forma de obtener la permanencia en el cargo, distinta a aquella que se obtiene a través de un concurso de méritos.

Si tal como se ha expresado, el artículo 304 reconoce derechos a la vigencia de la ley 53 de 1975 (sic), el reconocimiento de la estabilidad no puede ser sin límite de tiempo, en virtud que el cumplimiento de los requisitos (ejercicio en el cargo y tiempo de servicios), debe darse al momento de entrar en vigencia la ley, toda vez que a estas personas se les reconocerá el derecho a conservar su cargo, sin necesidad de sujetarse a un concurso de carrera judicial, como se ha expresado en un párrafo anterior.

El reconocimiento a esta estabilidad laboral está condicionado a que el servidor judicial a la vigencia de la ley, posea dos requisitos previos (ejercicio del cargo y tiempo de servicios) y luego supere dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios. Por esta razón es que se indica: que el servidor judicial gozará de este beneficio, una vez superadas dos evaluaciones del desempeño con resultados satisfactorios. Es decir, que es condición necesaria que, al momento de vigencia de la ley de carrera judicial, el servidor judicial tenga los presupuestos legales que se exigen para reconocer el derecho. Una vez que se ha verificado el cumplimiento de los mismos, entonces se ordenará la evaluación del desempeño.

De esta manera, el Reglamento de Carrera Judicial en el artículo 159, desarrolla el procedimiento para lograr de forma definitiva este beneficio, indicando que una vez verificado que el servidor judicial cumple con los requisitos previos de años de servicios en el cargo, se ordenará el trámite de la evaluación del desempeño. Estos presupuestos previos de (ejercicio del cargo y años de servicios), deben existir al momento de entrada en vigencia de la ley.

Reconocer la estabilidad a que se refiere esta disposición legal, a todo aquel servidor judicial que ocupe un puesto de las carreras públicas del Órgano Judicial por más de cuatro años, contados luego de la vigencia de la ley, como sugiere el demandante, resultaría contrario a la naturaleza transitoria de esta disposición legal, otorgándole carácter permanente, olvidando su ubicación y la materia que regula, además de constituir un exceso en las facultades reglamentarias otorgadas al Consejo, pues supondría ir más allá del contenido y situaciones que la norma jurídica establece, pues se estaría reglamentando una forma de reconocer la estabilidad en cualquier momento y como hemos señalado en un párrafo anterior, no estaríamos frente a una norma transitoria, sino de una disposición legal, que formaría parte del texto principal de la ley, al consagrarse una manera de obtener la permanencia en el cargo, distinta a aquella que se obtiene a través de un concurso de méritos. Es decir, que la permanencia en un cargo de carrera judicial, se obtendría, no solamente a través de los concursos de mérito, sino también con el ejercicio de cualesquiera puestos durante cuatro años.

Lo anterior, es contrario a los principios rectores de la carrera judicial, tales como: a) Selección por méritos, b) Ascenso y traslado por desempeño, antigüedad y méritos, c) Demostración de méritos y competencias y al derecho a la estabilidad que la ley consagra en beneficio de los servidores judiciales como un derecho de carrera judicial, a todos aquellos que ingresen a través de las reglas del nuevo sistema de carrera judicial, esto es, mediante los concursos de traslado y ascenso y concurso abierto..." (Cfr. fs. 88-92 del expediente).

En virtud de las consideraciones expuestas, la Presidente del Consejo de Administración de la Carrera Judicial solicita a la Sala Tercera que declare que los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial no



infringen los artículos 304 y 310 de la Ley de Carrera Judicial, ni los artículos 46 de la Ley 38 de 2000 y 15 del Código Civil (Cfr. f. 92 del expediente).

### 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° 053 de 22 de enero de 2021, visible de fojas 93 a 106 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 *"...ES ILEGAL el párrafo segundo del artículo 158 del Reglamento de la Carrera Judicial, en lo que respecta a la frase 'el mismo puesto', aprobado mediante el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial"*; criterio que fundamentó en los siguientes razonamientos:

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

...

A través de este primer ejercicio, observamos 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 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 años, sino que además, pretende que sea en el mismo cargo.

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 Acuerdo 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, a juicio de este Despacho, lo normado en el mencionado artículo 304, que pretende reglamentar.

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 Ley...

...

No obstante lo anterior, en cuanto a la argumentación realizada por el demandante, cuando señala que se adiciona en la norma reglamentaria un concepto de estabilidad distinto al contemplado en el texto legal, no coincidimos en este aspecto con el accionante, debido a que en el primer párrafo del artículo 158 no se agrega ningún nuevo significado, ya que se desprende que dicho texto reglamentario lo que busca es que se tenga una idea clara de lo que se debe concebir por estabilidad para aquellos servidores judiciales que se encuentran comprendidos dentro de los supuestos normativos contemplados en el cuerpo legal..." (Cfr. fs. 101-103 del expediente).



121

En relación con la frase "...a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015...", inserta en los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, el Procurador de la Administración expone lo siguiente:

"Por otro lado, en lo que respecta a la entrada en vigencia de las protecciones establecidas en la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, el artículo 310 se refiere a la entrada en vigor de dicho cuerpo legal, indicando que esta empezará 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. No obstante, podemos observar que dicha disposición no plantea su aplicación retroactiva; sin embargo, al revisar el segundo párrafo de la norma reglamentaria, contenida en el artículo 158 del Acuerdo 01 de 2018, se reconoce el derecho a la estabilidad, a partir a la (sic) entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, lo que resulta cónsono con la disposición reglamentaria que contempla este derecho a la estabilidad desde la entrada en vigencia de dicha Ley..." (Cfr. fs. 104-105 del expediente).

Finalmente, el representante del Ministerio Público se refiere a los argumentos en los que la parte actora sustenta el concepto de violación de los artículos 15 del Código Civil y 46 de la Ley 38 de 2000:

"Dentro del contexto anteriormente expresado, consideramos pertinente señalar, que el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, fue emitido con la finalidad de aprobar el Reglamento de Carrera Judicial del Órgano Judicial cuyos funcionarios se rigen por su ley especial, y que resulta de aplicación preeminente sobre cualquier otra ley general, por lo que con fundamento en el principio de hermenéutica legal la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 y el mencionado acuerdo, tienen aplicación preferente para aquellos funcionarios que se encuentran comprendidos dentro de los supuestos normativos contemplados en el cuerpo legal y el reglamentario, al tenor de lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil; de ahí que consideramos que no prospera el cargo de violación endilgado por el demandante, ya que como expusimos en párrafos anteriores la estabilidad en el cargo de los funcionarios que laboran en dicha institución judicial está reconocida en su propia ley especial y en el acuerdo que la reglamenta.



Por otra parte, el apoderado judicial del actor señala que el artículo cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guarda relación con el requisito de publicidad de los actos administrativos individuales y generales; sin embargo, el recurrente pierde de vista que el acto administrativo contenido en el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, tiene efectos generales para un número plural de servidores judiciales que laboran en el Órgano Judicial, y que no se encuentran determinados, lo que prueba su naturaleza abstracta, de ahí que la resolución que aprueba el Reglamento de Carrera Judicial, requería ser publicado en el diario de circulación oficial, para que empezara a surtir sus efectos jurídicos de conformidad con el artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, que establece que en ese medio de divulgación oficial deben publicarse, además de las leyes, decretos, resoluciones y acuerdos, cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general; tal como sucedió al haberse anunciado en la Gaceta Oficial 28,683-B del 26 de diciembre de 2018, razón por la cual el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, no resulta infringido en los términos que plantea el recurrente." (Cfr. fs. 105-106 del expediente).

### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

122

**- 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 párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial N° 28683-B de 26 de diciembre de 2018, son violatorios de los artículos 304 y 310 de la Ley 53 de 2015, 46 de la Ley 38 de 2000 y 15 del Código Civil.

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

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



123

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

#### - Examen de legalidad

De una íntegra lectura del libelo contentivo de esta demanda de nulidad, se determina que el argumento que constituye el vértice de la presunta ilegalidad que la parte actora le endilga a los textos acusados, es un supuesto exceso en la función reglamentaria ejercida por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial al reglamentar el artículo 304 de la Ley 53 de 2015, relativo a la conservación de derechos y estabilidad, a través del artículo 158 del Acuerdo N° 01 de 2018.

Ello, porque en opinión del accionante, para el reconocimiento a los servidores judiciales de su derecho a la estabilidad laboral, las normas reglamentarias citadas establecen exigencias no contempladas en el segundo párrafo del artículo 304 de la Ley de Carrera Judicial, que es la norma legal en la cual se fundamenta. Específicamente, su disconformidad se concentra en el hecho que los cuatro años ocupando puestos de las Carreras Públicas del Órgano Judicial, se tengan por cumplidos a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015.

Visto lo anterior, lo primero que ha de señalar este Tribunal, es que mientras circulaba en lectura el proyecto de sentencia que resolvía la presente demanda 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 CARRERA JUDICIAL, EMITIDO MEDIANTE ACUERDO N° 01 DE 14 DE DICIEMBRE DE 2018*", publicado en la Gaceta Oficial 29,495-A de 15 de marzo de 2022, a través del cual se modificaron varias disposiciones del Reglamento de Carrera Judicial, entre éstas, el artículo



124

158, que es el que contiene los párrafos acusados de ilegales; situación que, como explicaremos a continuación, incide significativamente en la decisión de la pretensión procesal formulada por la parte actora en este caso.

Para lograr una mejor comprensión, procederemos a citar, de un lado, el artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, tal como regía al momento de la presentación de esta demanda de nulidad, y del otro lado, conforme rige 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.**

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

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

El reconocimiento del presente derecho estará a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el presente Reglamento." (Lo destacado en negrillas y cursiva son las frases acusadas de ilegales).



**Reglamento de Carrera Judicial modificado a través del Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, publicado en la Gaceta Oficial 29,495-A de 15 de marzo de 2022.**

**"Artículo 158. Estabilidad. Para los fines del presente Reglamento, se entenderá por estabilidad el derecho que adquieren los servidores judiciales de permanecer en el cargo que han ocupado por más de cuatro años de servicio activo, en el mismo puesto de la Carrera Judicial, una vez superada dos evaluaciones del desempeño consecutivas, con resultados satisfactorios.**

Los servidores judiciales que sean de carrera judicial y opten por la estabilidad en otro cargo, que han mantenido interinamente por más de cuatro años, mantendrán los derechos adquiridos y beneficios de su condición, tal cual lo establece el primer párrafo del artículo 304 de la Ley N° 53 de 2015; siempre que sea de la misma carrera y en el mismo nivel jerárquico.

El reconocimiento del presente derecho estará a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el presente Reglamento y lo comunicará a la unidad nominadora.

Adquirida la estabilidad por parte del servidor judicial, su vigencia en el tiempo estará condicionada a la superación de las evaluaciones periódicas del desempeño que establece la Ley y el presente Reglamento. Al perderse la condición de estabilidad, la posición será sometida a las reglas del artículo 95 de la Ley de Carrera Judicial.

La Estabilidad no aplica para aquellos cargos en que el servidor judicial esté ocupando de manera interina la posición de otro servidor judicial que se encuentre de licencia sin sueldo. En estos casos, el conteo de los cuatro años del servidor que ocupa el cargo de manera interina, inicia a partir de la fecha de la renuncia del titular del cargo.

125

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

Era precisamente en este aspecto que radicaba la ilegalidad que la parte actora le endilgaba a los párrafos demandados de ilegales.

En efecto, el Tribunal ha podido constatar, luego de un minucioso análisis de los hechos y los argumentos en que se sustenta la violación de las normas legales que se aducen como infringidas (Cfr. fs. 6-12 del expediente), que los reparos formulados por el demandante contra los párrafos primero y segundo del artículo 158, se concentraban en la exigencia de que los cuatro años ocupando puestos de las Carreras Públicas del Órgano Judicial, se tuviesen por cumplidos a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015.

No obstante, como hemos visto, dicho presupuesto o requisito para adquirir el derecho a la estabilidad, ya desapareció del contenido de artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial; realidad procesal que nos lleva a determinar que en la situación bajo examen se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, el cual, si bien no se encuentra taxativamente regulado en nuestras normas, se infiere de lo dispuesto en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, los cuales son del tenor siguiente:

"**Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio;

..."



126

**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).

Concretamente, 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 158 y 159 del Reglamento de Carrera Judicial, en el sentido de suprimir de los mismos el requerimiento que cuestionaba la accionante.

En este contexto, consideramos oportuno traer a colación lo expuesto por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia fechada 5 de febrero de 2018, al pronunciarse frente a una situación similar a la que ahora se analiza:

"En cuanto al análisis de las restantes normas impugnadas por inconstitucionales, debemos señalar **que los artículos 19 y 33 de la mencionada Ley No. 14 de 1993, fueron modificados a través de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999** 'Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones', publicada en la Gaceta Oficial No. 23854 de 2 de agosto de 1999.

En efecto, advierte esta Corporación que **los mencionados artículos 19 y 33 de la mencionada Ley 14 de 1993, no están vigentes tal cual fueron**



127

**impugnados de inconstitucionales, por haber sido objeto de reformas legales mediante la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999 'Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones'.**

...  
Como se puede observar claramente, **el artículo 19 impugnado fue objeto de reforma de manera sustancial. En cuanto al artículo 33, de acuerdo con las modificaciones introducidas, sufrió cambios en su redacción, y la última frase del primer párrafo y los párrafos segundo, tercero y cuarto impugnados de inconstitucional han sido suprimidos del texto del artículo 33 de la Ley 14 de 1993. De esta manera, se ha producido la extinción del objeto del proceso** de inconstitucionalidad instaurado por el actor por razón de la emisión de una serie de normas y la modificación de otras existentes mediante la citada Ley 34 de 1999.

Siguiendo los pronunciamientos previos sobre este fenómeno denominado **sustracción de materia**, entendido como la ausencia de objeto de lo pedido que a su vez, impide al Tribunal del conocimiento un pronunciamiento sobre el fondo del negocio, es evidente que el presente proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 19 y algunas frases contenidas en el artículo 33 de la Ley 14 de 1993, **ha devenido sin objeto porque los mismos han sido modificados y suprimidos de su texto mediante reforma de ley posterior y lo procedente es declarar la sustracción de materia.**" (La negrilla es nuestra).



En este caso, la Sala Tercera desea aclarar que la disconformidad del demandante no recaía en el requisito de que los cuatro años fuesen en el mismo puesto de Carrera Judicial, sino que los mismos se tuviesen por cumplidos a la entrada en vigencia de la Ley 53 de 2015, aspecto éste que, reiteramos, fue eliminado del contenido del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, con las modificaciones realizadas por el Acuerdo N° 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022. Lo anterior, se denota de la redacción de la norma reglamentaria que la parte actora solicitó se estatuyera en reemplazo de la impugnada, en el sentido que los cuatro años fuesen en el mismo puesto de Carrera Judicial (Cfr. f. 5 del expediente).

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, esta Corporación de Justicia procederá a declarar que en el presente negocio jurídico ha operado la sustracción de materia.

#### 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 SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda de nulidad presentada por el Licenciado Jorge Luis Morales Rodríguez, actuando en

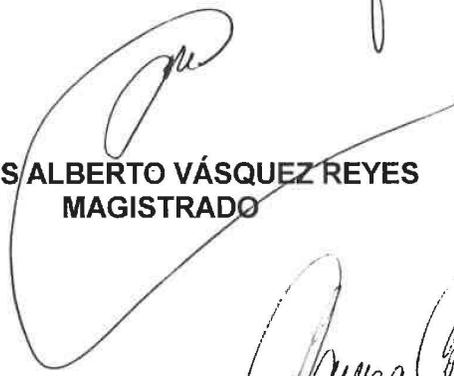
128  
D

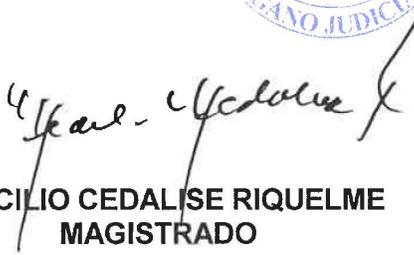
nombre y representación de JOSÉ ISRAEL CORREA GARCÍA, contra los párrafos primero y segundo del artículo 158 del Reglamento de Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, mediante el Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial N° 28683-B de 26 de diciembre de 2018.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**



  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

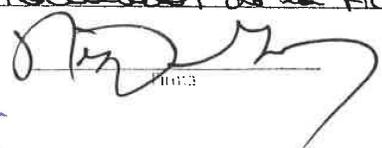
  
**LICDA. TAMARA COLLADO**  
**SECRETARIA ENCARGADA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 31 DE Octubre DE 20 22

A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 5 de diciembre de 2022  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Secretaría (o)