

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 514

Panamá, 14 de abril de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 1013052022.

El Licenciado Álvaro Antonio Hernández Zambrano, actuando en nombre y representación de **Kathia Elisa Ponce Mendives**, solicita que se declare nula, por ilegal, la oración *“La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción”* contenida en el cuarto párrafo del artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, promulgado en la Gaceta Oficial 29495-A de 15 de marzo de 2022, que reforma el artículo 34 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial.

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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

El Licenciado Álvaro Antonio Hernández Zambrano, actuando en nombre y representación de **Kathia Elisa Ponce Mendives**, solicita que se declare nula, por ilegal, la oración *“La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción”* contenida en el cuarto párrafo del artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7

de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, promulgado en la Gaceta Oficial 29495-A de 15 de marzo de 2022, que reforma el artículo 34 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial.

II. Las normas que se dicen infringidas.

La demandante manifiesta que la oración, acusada de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. De la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial:

a.1. El artículo 88, alusivo a la determinación de la especialidad (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

a.2. El artículo 93, relativo al procedimiento de traslado (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

a.3. El artículo 94, sobre el ascenso (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial); y

a.4. El artículo 102, que corresponde a la selección de magistrados y jueces (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

III. Los conceptos de las supuestas violaciones y el concepto de la Procuraduría de la Administración.

El abogado de la demandante estima que la oración *“La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción”*, contenida en el cuarto párrafo del artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, acusada de ilegal, ha infringido el artículo 88 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, de manera directa, por comisión, porque según señala, esa legislación es clara al indicar los criterios que se deben tomar en cuenta para determinar la especialidad en los traslados y los ascensos, por lo que considera que la aludida modificación, que constituye una norma de inferior jerarquía, establece que para

trasladarse o ascender, solamente podrá hacerse dentro de la especialidad y la jurisdicción a la que pertenezca el funcionario de carrera; por lo que argumenta que la disposición reglamentaria, al incorporar el criterio *“de que se debe pertenecer a la especialidad o jurisdicción para trasladarse o ascender”*, debe ser declarada nula, por ilegal (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

El apoderado de la actora, es de la opinión que la oración en estudio ha vulnerado el artículo 93 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, de forma directa, por comisión, debido a que esa legislación prevé que el traslado voluntario del funcionario, que pertenezca a la carrera del Órgano Judicial, para ocupar posiciones de la misma jerarquía, debe cumplir con cinco (5) requisitos, que según indica, consisten en: **1.** la formalización de interés; **2.** la consignación clara de las razones que motivan el traslado; **3.** el ejercicio del cargo actual por un mínimo de dos (2) años; **4.** la ausencia de sanciones disciplinarias en los dos (2) años anteriores; y, **5.** no haber sido beneficiado previamente con un traslado en el mismo cargo (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

El colega que defiende los intereses de la activadora judicial, plantea que la oración que se examina transgrede el artículo 94 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, de forma directa, por comisión, ya que la Ley de Carrera Judicial contempla que el ascenso se determinará de acuerdo con el lugar que ostente el miembro del Órgano Judicial en el escalafón judicial o en el registro central de información personal, según se disponga en ese régimen especial (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Añade, que su afirmación se sustenta en que la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, cuando dice que el servidor judicial, miembro de la carrera judicial, que ocupe la primera posición en el escalafón o en el registro central de información, adquirirá la vacante por la vía de ascenso (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Ese es el motivo por el que la recurrente, sostiene que la modificación introducida en el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, por el Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo

de 2022, dictado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, es violatorio de la Ley; ya que señala que el funcionario judicial, para ascender, debe pertenecer exclusivamente a la especialidad o a la jurisdicción, lo que, desde su punto de vista, excede la facultad de reglamentación (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En adición, el letrado que representa a la accionante considera que la oración acusada de ilegal cercena el artículo 102 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, de forma directa, por comisión, debido a que en la Ley de Carrera Judicial se establece que, al aplicar la Regla 1 de los concursos de selección de Magistrados y Jueces, las vacantes se llenarán por traslado entre funcionarios de esa misma categoría, con el servidor judicial que ocupe el primer lugar en la posición inmediatamente inferior en el escalafón; sin embargo, la norma reglamentaria, dice que el servidor judicial puede trasladarse dentro de la misma jurisdicción o especialidad, lo que, según su criterio, se traduce en la ilegalidad expresada en la demanda (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En este contexto, la Procuraduría de la Administración confronta los conceptos expresados por la activadora judicial con las disposiciones legales invocadas, como mecanismo para determinar la legalidad o la ilegalidad de la oración consignada en el Acuerdo reglamentario, antes descrita.

La Asamblea Nacional expidió la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, que regula la Carrera Judicial, para los funcionarios que laboran en el Órgano Judicial (Cfr. la Gaceta Oficial 27856-A de 28 de agosto de 2015).

El artículo 88 de la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, establece lo relativo a la determinación de la especialidad, así:

“Artículo 88. Determinación de la especialidad. La especialidad se determina por alguno de los siguientes criterios:

1. La superación de los programas de especialización impartidos por la Escuela Judicial, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados.

2. El ejercicio universitario en la materia.
3. La antigüedad en el ejercicio de la especialidad.
4. La realización de investigaciones y otros trabajos académicos similares en la materia.
5. Las publicaciones sobre materia especializada.
6. Los grados académicos de la especialidad.
7. Los trabajos desempeñados en materias afines.

En caso de crearse nuevas especialidades, las personas interesadas pueden solicitar su cambio de especialidad al consejo de administración respectivo.”

El artículo 93 de la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, especifica la temática del procedimiento de traslado, en los siguientes términos:

“Artículo 93. Procedimiento de traslado. Quienes pertenezcan a las carreras del Órgano Judicial tienen derecho al traslado voluntario para ocupar posiciones de la misma jerarquía que ostentan en distinto lugar del país, por razones de índole personal que impliquen un beneficio sustancial en su entorno físico, familiar, laboral o académico. Para tales efectos, deberán participar del procedimiento de traslado al que convoque la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, dentro de los plazos establecidos para ello, siempre que cumplan los requisitos siguientes:

1. Formalización de interés completando la aplicación informática correspondiente, con indicación precisa de la posición a la que se aspira el traslado.
2. Consignación clara de las razones que motivan la intención del traslado.
3. Ejercicio del cargo actual por un mínimo de dos años.
4. Ausencia de sanciones disciplinarias en los dos años anteriores.
5. No haberse beneficiado por traslado anterior en el mismo cargo.

La decisión, que será adoptada por la comisión de evaluación de la carrera correspondiente, recaerá en quien ocupe la posición más alta en el escalafón judicial o registro central de información personal, de entre las personas concursantes. Las personas 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.”

El artículo 94 de la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, desarrolla el procedimiento de ascenso, en la forma abajo expresada:

“**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 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 la 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.”

El artículo 102 de la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, despliega el concepto de selección de Magistrados y Jueces, como se copia:

“**Artículo 102. Selección de magistrados y jueces.** Para llenar las vacantes que se produzcan en los cargos de magistrados y jueces de todas las jurisdicciones existentes o que se creen en el futuro, se aplicarán, de forma alterna y secuencial, las siguientes reglas:

Regla 1. Procedimiento de traslado o ascenso. Cuando se presente la primera vacante en el ámbito nacional, se llenará mediante el procedimiento de traslado entre los magistrados o jueces de la misma categoría que estuvieran interesados y, en su defecto, ascenderá el servidor judicial que ocupe el primer lugar en la posición inmediatamente inferior en el escalafón judicial, siempre que reúna los requisitos exigidos por la ley para desempeñar el cargo

superior. Los magistrados y jueces podrán hacer uso del derecho de traslado solo por una vez en cada categoría.

Regla 2. Concurso abierto. Cuando se presente la segunda vacante para la misma clase de puesto, esta se someterá a concurso abierto en el que podrán participar servidores judiciales, así como aspirantes externos, siempre que reúnan los requisitos que fije la ley y desarrolle el reglamento, los cuales incluyen la superación de exámenes, pruebas y cursos que permitan determinar si se poseen las competencias genéricas, específicas y técnicas para el desempeño del cargo.

Cuando en la primera vacante no comparezca aspirante para el concurso por traslado y no existan funcionarios para la categoría inmediatamente inferior, se aplicará la regla 2.”

El Consejo de Administración de la Carrera Judicial dictó el **Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018**, que aprueba el **Reglamento de la Carrera Judicial**; cuerpo normativo cuyo artículo 34, guarda relación con los criterios de especialidad, que, a su vez, incluyen siete (7) criterios específicos que analizan el historial académico y profesional del aspirante, como a seguidas se reproduce (Cfr. la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018).

“**Artículo 34. Criterios de la especialidad.** De conformidad con la Ley que regula la Carrera Judicial, la especialidad se determina por siete criterios específicos que analizan el historial académico y profesional del aspirante. Cada criterio genera una puntuación independiente y acumulable en las distintas especialidades.

En lo judicial, existen tantas especialidades como jurisdicciones compongan al Órgano Judicial. Dentro de las especialidades, sin detrimento de las que en el futuro se constituyan por Ley, se aprecian actualmente las siguientes:

1. Agrario.
2. Civil.
3. Familia.
4. Laboral.
5. Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.
6. Marítimo.
7. Niñez y Adolescencia.
8. Penal de Adolescentes.
9. Penal.
10. Integridad y Transparencia.

En los juzgados municipales, comarcanos, de circuito y seccionales de competencia mixta, la especialidad se integra por el histórico

académico y profesional del servidor judicial en cada una de las áreas de su competencia, que generarán un puntaje independiente por materia, lo que les permitirá optar por cualquiera de las áreas de su conocimiento o competencia en que tenga una mayor ponderación. Para tales efectos, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial deberá solicitar a la unidad nominadora respectiva la certificación en la que esta consigne las materias o especialidades que conoce o tiene competencia el despacho mixto respectivo.

Para determinar la especialidad la Ley que regula la Carrera Judicial, establece los siguientes criterios:

CRITERIOS DE LA ESPECIALIDAD	PORCENTAJE
1. La superación de los programas de especialización impartidos por el ISJUP, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados, recibidos por el aspirante.	4%
2. El ejercicio universitario en la materia.	4%
3. La antigüedad en el ejercicio de la especialidad.	6%
4. La realización de investigaciones y otros trabajos académicos similares en la materia, ejecutados por el aspirante.	4%
5. Las publicaciones sobre materia especializada.	4%
6. Los grados académicos de la especialidad.	7%
7. Los trabajos desempeñados en materias complementarias.	1%
TOTAL	30%

..." (Cfr. la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018).

Del texto transcrito, del artículo 34 del **Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018**, que aprueba el **Reglamento de la Carrera Judicial**, se tiene que en el Órgano Judicial existen tantas especialidades como jurisdicciones.

Además, se determinó, que: *"En los casos de juzgados municipales, comarcanos, de circuito y seccionales de competencia mixta, la especialidad se integra por el histórico académico y profesional del servidor judicial en cada una de las áreas de su competencia, que generarán un puntaje independiente por materia, lo que les permitirá optar por cualquiera de las áreas de su conocimiento o competencia en que tenga una mayor ponderación. Para tales efectos, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial deberá solicitar a la unidad nominadora respectiva la certificación en la que esta consigne las*

materias o especialidades que conoce o tiene competencia el despacho mixto respectivo.”

(Cfr. la Gaceta Oficial 28683-B de 26 de diciembre de 2018).

Posteriormente, el Órgano Judicial, a través del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, expidió el **Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022, “que aprueba reformas al Reglamento de la Carrera Judicial emitido mediante Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018”** (Cfr. la Gaceta Oficial 29495-A de 15 de marzo de 2022).

En el análisis que ocupa nuestra atención, cobra relevancia el artículo 16 del **Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022**, modificadorio del Reglamento de la Carrera Judicial, que dispone:

“Artículo 16. El artículo 34 del Acuerdo N° 01 de 14 de diciembre de 2018, Que aprueba el Reglamento de la Carrera Judicial queda así:

Artículo 34. Criterios de la especialidad. De conformidad con la Ley que regula la Carrera Judicial, la especialidad se determina por cualquiera de los siete criterios específicos contenidos en el artículo 88 de la Ley 53 de 2015, que analizan el historial académico y profesional del aspirante. Cada criterio genera una puntuación parcial que acredita la especialidad en el porcentaje dado al criterio. La puntuación de la especialidad en el Escalafón Judicial se incrementará en la medida en que el magistrado o juez demuestre los demás criterios.

En lo judicial, existen tantas especialidades como jurisdicciones compongan al Órgano Judicial. Dentro de las especialidades, sin detrimento de las que en el futuro se constituyan por Ley, actualmente se tienen las siguientes:

1. Agrario.
2. Civil.
3. Familia.
4. Laboral.
5. Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.
6. Marítima.
7. Niñez y Adolescencia.
8. Penal de Adolescentes.
9. Penal (Inquisitivo – Acusatorio).
10. Integridad y Transparencia.

En los casos de tribunales municipales, comarcanos, circuito y seccionales, de competencia mixta, la especialidad se integra por el histórico académico y profesional del servidor judicial en cada una de las áreas de su competencia, las que generarán un puntaje independiente por

materia; lo que permitirá otorgar la especialidad en el área que se tenga mayor ponderación.

La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción. En caso de crearse nuevas especialidades, la persona interesada puede solicitar su cambio de especialidad al Consejo de Administración de la Carrera Judicial.

Para determinar la especialidad en el Órgano Judicial, la Ley que regula la Carrera Judicial, establece los siguientes criterios:

CRITERIOS DE LA ESPECIALIDAD	PORCENTAJE
1. La superación de los programas de especialización impartidos por el ISJUP, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados, recibidos por el aspirante.	3%
2. El ejercicio universitario en la materia.	3%
3. La antigüedad en el ejercicio de la especialidad.	10%
4. La realización de investigaciones y otros trabajos académicos similares en la materia, ejecutados por el aspirante.	3%
5. Las publicaciones sobre materia especializada.	3%
6. Los grados académicos de la especialidad y afines.	7%
7. Los trabajos desempeñados en materias afines.	1%
TOTAL	30%

..." (La oración resaltada en negrilla es la acusada de ilegal) (Cfr. la Gaceta Oficial 29495-A de 15 de marzo de 2022).

Ahora, corresponde a este Despacho proceder al análisis de la oración "*La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción*", acusada de ilegal, que está contenida del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, dictado por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial.

Al hacer un estudio comparativo de lo establecido en el artículo 88 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la "Determinación de la especialidad", y el artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022, que modificó el artículo 34 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, alusivo a los "Criterios de la especialidad", se advierte lo que a seguidas se copia:

Artículo 88 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015: "<u>Determinación de la especialidad</u>"	Artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022: "<u>Criterios de la especialidad</u>"
La especialidad se determina por alguno de los siguientes siete (7) criterios.	La especialidad se determina por cualquiera de los siete (7) criterios específicos contenidos en el artículo 88 de la Ley 53 de 2015.
-----	<u>Analizan el historial académico y profesional del aspirante.</u>
1. La superación de los programas de especialización impartidos por la Escuela Judicial, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados; 2. el ejercicio universitario en la materia; 3. la antigüedad en el ejercicio de la especialidad; 4. la realización de investigaciones y otros trabajos académicos similares en la materia; 5. las publicaciones sobre materia especializada; 6. los grados académicos de la especialidad; y, 7. los trabajos desempeñados en materias afines.	1. La superación de los programas de especialización impartidos por el ISJUP, universidades nacionales reconocidas o internacionales debidamente convalidados, recibidos por el aspirante; 2. el ejercicio universitario en la materia; 3. la antigüedad en el ejercicio de la especialidad; 4. la realización de investigaciones y otros trabajos académicos similares en la materia ejecutados por el aspirante; 5. las publicaciones sobre materia especializada; 6. los grados académicos de la especialidad y afines; y, 7. los trabajos desempeñados en materias afines.
-----	Cada criterio genera una puntuación parcial que acredita la especialidad en el porcentaje dado al criterio. 1. 3%; 2. 3%; 3. 10%; 4. 3%; 5. 3%; 6. 7%; 7. 1%.
-----	La puntuación de la especialidad en el Escalafón Judicial se incrementará en la medida en que el magistrado o juez demuestre los demás criterios.
En caso de crearse nuevas especialidades, las personas interesadas pueden solicitar	En lo judicial, existen tantas especialidades como jurisdicciones

<p>su cambio de especialidad al Consejo de Administración respectivo.</p>	<p>compongan al Órgano Judicial (Agraria, Civil, Familia, Laboral, Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, Marítima, Niñez y Adolescencia, Penal de Adolescentes, Penal (Inquisitivo – Acusatorio), Integridad y Transparencia, <u>sin detrimento de las que en el futuro se constituyan por Ley.</u></p> <p><u>En caso de crearse nuevas especialidades, la persona interesada puede solicitar su cambio de especialidad al Consejo de Administración de la Carrera Judicial.</u></p>
<p>-----</p>	<p>En los casos de tribunales municipales, comarcanos, circuito y seccionales, de competencia mixta, la especialidad se integra por <u>el histórico académico y profesional del servidor judicial en cada una de las áreas de su competencia,</u> las que generarán un puntaje independiente por materia; lo que permitirá otorgar la especialidad en el área que se tenga mayor ponderación.</p>
<p>-----</p>	<p>La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción. (Oración acusada de ilegal).</p>

Del contenido de la norma de rango legal frente a la reglamentaria, ambas indicadas en el cuadro superior, se tiene que éstas coinciden al establecer los siete (7) criterios para la determinación de la especialidad; que en ellos se analizan el historial académico y profesional del aspirante; y que, en caso de crearse nuevas categorías, la persona interesada puede solicitar su cambio de especialidad al Consejo de Administración de la Carrera Judicial.

Jerárquicamente, la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, fue reglamentada por el Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018, que resultó modificado por el **Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022**, en el sentido que, cada criterio genera una puntuación parcial que acredita la especialidad en el porcentaje dado al mismo.

La puntuación de la especialidad en el Escalafón Judicial se incrementará en la medida en que el magistrado o juez demuestre los demás criterios.

En cuanto a este elemento, procedimos a la revisión del **artículo 34 del Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018**, que contempló unos porcentajes: **1. 4%; 2. 4%; 3. 6%; 4. 4%; 5. 4%; 6. 7%; 7. 1%**., para un total de 30%, los cuales fueron objeto de la reforma contenida en el **artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022**, así: **1. 3%; 2. 3%; 3. 10%; 4. 3%; 5. 3%; 6. 7%; 7. 1%**., también para un total de 30%. Esto puede observarse, de manera particular, en cada uno de los cuadros que describen los criterios de la especialidad, que fueron transcritos en las páginas previas de esta Vista.

Es importante destacar, que esos Acuerdos constituyen instrumentos reglamentarios, por lo que resulta factible su modificación del primero por el posterior.

Otro aspecto que debemos mencionar, es que en el **Acuerdo 01 de 14 de diciembre de 2018**, y en el **Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022**, se incluye un párrafo dirigido a los casos de los tribunales municipales, comarcanos, de circuito y seccionales, de competencia mixta, en los que se indica que, la especialidad se integra por el histórico académico y profesional del servidor judicial en cada una de las áreas de su competencia, definida a partir de los siete (7) criterios contemplados en la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, que generarán un puntaje independiente por materia; lo que permitirá otorgar la especialidad en el área que se tenga mayor ponderación.

Desde nuestra perspectiva, en la oración en estudio, que está descrita en el artículo 16 del **Acuerdo 03-CACJ-2022 de 07 de marzo de 2022**, debió hacerse una redacción similar a la establecida en el párrafo previo, dirigida a la especialidad para el resto de los jueces, que estén fuera del listado antes mencionado.

Sin embargo, el Consejo de Administración de la Carrera Judicial decidió que, para el resto de los jueces, la especialidad se ha de otorgar según el cargo de carrera que ocupe, y no conforme al histórico académico y profesional del servidor judicial en cada una de las

áreas de su competencia; aquélla, precisada a partir de los siete (7) criterios examinados en la **Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, que generarán un puntaje independiente por materia; lo que permitirá conceder la especialidad en el área que obtenga mayor puntuación.

En adición, observamos que, **en la oración acusada de ilegal, se insertó una temática distinta a la que se venía desarrollando**; es decir, los criterios de la especialidad, habida cuenta que se incluyó el hecho que los jueces pueden trasladarse o ascender, solamente, en el escalafón de dicha especialidad y jurisdicción.

Tal **previsión reglamentaria, desconoce el hecho que el artículo 93 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, especifica que, quienes pertenezcan a las carreras del Órgano Judicial tienen derecho al traslado voluntario para ocupar posiciones de la misma jerarquía que ostentan en distinto lugar del país, por razones de índole personal que impliquen un beneficio sustancial en su entorno físico, familiar, laboral o académico; y que, para tales efectos, deberán participar del procedimiento al que convoque la Secretaría Técnica de Recursos Humanos, dentro de los plazos establecidos; y, siempre que cumplan los requisitos allí previstos.

De la misma manera, **la oración bajo examen ignora lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, cuando precisa, respecto del ascenso, que los miembros del Órgano Judicial recibirán la 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 esa vía.

Nótese, que **el artículo 94 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015**, también precisa que el ascenso profesional se determinará de acuerdo con el lugar que se ostente en el escalafón judicial o el registro de información personal, por lo que no aplica la oración acusada que indica que ese funcionario está limitado a una especialidad o a una jurisdicción.

Por consiguiente, el reglamento no puede soslayar que en el artículo 94 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, se señaló que 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 la que se trate, previa la 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 la que dé cuenta de ello; dándole la oportunidad al interesado de recurrir en sede de reconsideración en contra de la decisión adoptada, conforme al procedimiento y en los plazos allí consignados.

Lo propio, ocurre con el artículo 102 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que despliega el concepto de selección de Magistrados y Jueces, basado en dos (2) reglas, a saber:

Regla 1. Procedimiento de traslado o ascenso. Cuando se presente la primera vacante en el ámbito nacional, se llenará mediante **el procedimiento de traslado entre los magistrados o jueces de la misma categoría** que estuvieran interesados y, en su defecto, ascenderá el servidor judicial que ocupe el primer lugar en la posición inmediatamente inferior en el escalafón judicial, siempre que reúna los requisitos exigidos por la ley para desempeñar el cargo superior. Los magistrados y jueces podrán hacer uso del derecho de traslado solo por una vez en cada categoría, sin que se prevea que ese funcionario esté condicionado a una especialidad o a una jurisdicción.

Regla 2. Concurso abierto. Cuando se presente la segunda vacante **para la misma clase de puesto**, ésta se someterá a concurso abierto en el que podrán participar servidores judiciales, así como aspirantes externos, siempre que reúnan los requisitos que fije la ley y desarrolle el reglamento, los cuales incluyen la superación de exámenes, pruebas y cursos que permitan determinar si se poseen las competencias genéricas, específicas y técnicas

para el desempeño del cargo; nuevamente, sin necesidad que los interesados estén ceñidos a una especialidad o a una jurisdicción.

Al ser ello así, esta Procuraduría es del concepto que la oración *“La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción”* contenida en el cuarto párrafo del artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, **rebasa la potestad reglamentaria**.

La potestad reglamentaria constituye, pues, la facultad que ostenta el Presidente de la República, con la participación del Ministro del ramo respectivo, para la **reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu**.

Es decir, que no debe ese Órgano del Estado, pretextando cumplir con la función reglamentaria que el artículo 184 (numeral 14) de la Constitución Política le encomienda, para desbordar o contradecir los preceptos legales.

En el proceso que ocupa nuestra atención, la potestad reglamentaria que por mandato constitucional le está reservada al Órgano Ejecutivo, puede ser ejercida por otra entidad, en este caso, el Órgano Judicial, a través de Acuerdos como el que se estudia.

En la Sentencia de 14 de febrero de 2003, de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, también señaló que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Órgano Ejecutivo:

“Los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes, los que realiza mediante actos singulares o mediante normas reglamentarias de carácter general (leyes en sentido material, si se quiere), potestad ésta que se encuentra vinculada a la ley que se propone reglamentar, no pudiendo rebasar sus límites, sino que, como manifiesta el jurista Libardo Rodríguez, en su monografía Los Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano (Ed. Temis, 1977), el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley que pretende regular:

‘Como tales actos se dictan para la ejecución de las leyes, sus condiciones de fondo son dadas por el respeto debido a ellas y, lógicamente, a la Constitución Nacional.

Así lo considera sin vacilaciones la doctrina: ‘El decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, esa función normativa corresponde al legislador. **El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley**, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador.’ (Libardo Rodríguez. Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano. Editorial Temis, 1977).

La potestad reglamentaria comentada, por otra parte, pese a tener carácter amplio, **no es omnímoda o exclusiva de dicho Órgano estatal...**” (La negrita y la subraya es de este Despacho).

La emisión de reglamentos de ejecución de las leyes, es una atribución que también tienen las entidades autónomas, como el **Órgano Judicial**. Estos cuerpos normativos fueron objeto de análisis en la Sentencia de la Sala Tercera de fecha 21 de marzo de 2002, al señalar que **el ejercicio de esa potestad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de la que gozan las entidades públicas autónomas**. Veamos:

“A. La Potestad Reglamentaria en Panamá:

Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo, **la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu**.

El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, **han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de la que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan**. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

‘De lo anterior, se puede apreciar que es **característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan.** Así, por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.’

...” (Énfasis suplido).

En razón de lo anterior, vale la pena preguntarse ¿hasta dónde llega la facultad de reglamentar, y cuándo estamos en presencia de lo que es en sí, la función legislativa?

En esa línea de pensamiento, debemos indicar que, la facultad reglamentaria está limitada por los principios de *reserva de ley* y de *subordinación jerárquica*.

El **primero**, se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

El **segundo** principio, el de *jerarquía normativa*, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del organismo facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas

previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

En este escenario, debemos indicar que si el reglamento **sólo funciona en la zona del cómo**, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), **siempre que éstas ya estén contestadas por la ley**; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio **ya definido por la ley** y, por tanto, **no puede ir más allá de ella**, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición (Cfr. <https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/documentos/tesis/1001/1001299.pdf>)

Para el jurista Carlos García Oviedo, la potestad reglamentaria 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. La potestad reglamentaria será discrecional cuando, al ejercerla, sólo se reconocen dos límites, cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la ley, esto es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la ley, en sentido formal."* (GARCÍA OVIEDO. Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid. 1943. Pág. 84, citado por ESCOLA, Héctor Jorge. Ob. cit., pág. 47).

La jurisprudencia citada es clara al indicar que el decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley.

Al no haber procedido de esa manera en este caso, la oración *“La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción”* contenida en el cuarto párrafo del artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial, vulnera los artículos 88, 93, 94 y 102 de la Ley 53 de 27 de agosto de 2015, que regula la Carrera Judicial, habida cuenta que incumplió con el deber de expedirse acorde con el ordenamiento jurídico.

Por tal razón, somos del concepto que en esta oportunidad también se transgrede el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que el acto acusado fue dictado en contravención del principio de estricta legalidad.

El administrativista colombiano, Jaime Orlando Santofimio, en su obra Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo), manifiesta a propósito de lo anterior, lo que a seguidas se copia:

“De acuerdo a la doctrina, cabe señalar que la nulidad es la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección del acto jurídico. Se concreta esta penalidad en el desconocimiento de cualquier efecto jurídico a la manifestación de voluntad expresada con infracción a los necesarios requerimientos legales. Resulta evidente que si el ordenamiento prescribe condiciones de admisibilidad jurídica de una actuación que se proyecta al mundo del Derecho, debe así mismo indicar los mecanismos de protección para que sus previsiones no sean desconocidas. La doctrina identifica precisamente a la nulidad en los términos anteriormente expuestos. Para Alessandri Besa, la nulidad es ‘...la sanción legal establecida para la omisión de los requisitos y formalidades que las leyes prescriben para el valor de un acto [...] la ley, por lo general, sanciona siempre la omisión de los requisitos que ella considera indispensables para que un determinado acto jurídico produzca todos los efectos que le son propios...’

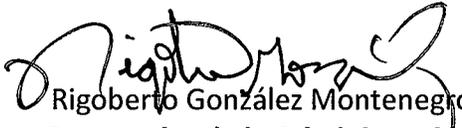
De lo expuesto se desprende que la teoría tradicional ha caracterizado la nulidad como una natural privación de los efectos jurídicos del acto; una sanción nacida de la omisión o incumplimiento de los

requisitos o elementos indispensables para la realización del acto y una consecuencia indubitable del estricto origen legal. De los elementos identificadores podemos concluir que la nulidad se genera en el ámbito de la formación del acto, es decir, en anomalías de los elementos que deben concurrir para la validez del acto administrativo, pero que tiene efectos indudables en el mundo de la eficacia del acto especialmente en cuanto a su ejecutoria.” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo), Universidad Externado de Colombia, 4ta. ed., Bogotá 2003, p.227 y siguiente) (Lo resaltado es nuestro).

Por las consideraciones de hecho y de Derecho antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la oración *“La especialidad para el resto de los jueces, se otorga según el cargo de carrera que ocupe y se traslada o asciende, solamente, en el escalafón para dicha especialidad y jurisdicción”* contenida en el cuarto párrafo del artículo 16 del Acuerdo 03-CACJ-2022 de 7 de marzo de 2022, emitido por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial.

IV. **Prueba.** Se aceptan las presentadas que cumplan con el requisito de autenticidad exigido en el artículo 833 del Código Judicial.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General