



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de agosto de 2021
C-SAM-25-2021

Licenciado
JOSÉ AYARZA
Fiscal Adjunto
Fiscalía Anticorrupción
Procuraduría General de la Nación
Sección Primaria
E. S. D.

Señor Fiscal:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de contestar su Oficio N°5864-21 de 03 de agosto de 2021 en el que solicita nuestra opinión con respecto a lo siguiente:

- ¿Pueden los jueces de Paz, como Autoridad Administrativa, negarse a brindar respuesta a requerimientos de la Defensoría del Pueblo? En caso afirmativo, cuál sería el sustento o fundamento jurídico para tales efectos.

En atención a su consulta, esta Procuraduría considera que la pregunta que se nos formula no precisa qué tipo de respuesta o requerimiento de información es solicitada por parte del Defensor del Pueblo al juez de paz; sin embargo, debemos partir de la premisa que el artículo 4 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 **“Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”**, señala los principios que orientan esta jurisdicción especial, Comunitaria de Paz, encontrando en su numeral 6, que el ejercicio de la Justicia Comunitaria de Paz, se desarrollará con sujeción a los derechos humanos, a la Constitución y a la Ley; por tanto, el Juez de Paz debe garantizar el cumplimiento de la Constitución Política, leyes y demás disposiciones legales.

En ese mismo hilo conductor, tenemos que el numeral 10 de la citada Ley, contiene el **principio de transparencia**, el cual dispone que la Justicia Comunitaria se ejercerá conforme al interés público y **deberá proveer información a requerimiento, cuando no sea de carácter restringido o confidencial**; por lo que estimamos que dependiendo de la naturaleza de la información solicitada o requerida al juez de paz, **este deberá brindar la información siempre y cuando no sea de carácter restringido o confidencial, dentro del marco de sus funciones, con base al principio de estricta legalidad**.

Dicho lo anterior, pasamos a exponer nuestras consideraciones desde el ejercicio de la jurisdicción especial de la Justicia Comunitaria de Paz. Veamos:

I-Conformación

La Constitución Política en su artículo 233 establece que el Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, reconoce a este organismo con gobierno propio, democrático y autónomo; al cual le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y *cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley*.

Con respecto a la integración de los jueces de paz al Gobierno Local, como instancia de poder, se encuentra previsto en el artículo 79 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que Descentraliza la Administración Pública”, cuyo texto dispone que el gobierno y la administración de los municipios corresponden a las autoridades y funcionarios municipales, constituidos por las instancias de poder, **deliberativo**, (Concejo Municipal) **ejecutivo** (Alcaldía) y **de justicia comunitaria** (jueces de paz), las que desarrollarán sus atribuciones de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

II- Estructura Organizacional

En ese orden de ideas, la nueva Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz, será ejercida por el Juez de Paz y el mediador, quienes junto con el Alcalde, la Comisión Técnica Distrital, Comisión Interinstitucional y la Dirección Alternativa de Conflictos constituirán la estructura organizacional.¹

Para el jurista Eduardo Pallares, “en su diccionario jurídico mexicano, citado por Arturo Alvarado Hernández, expresa que la Jurisdicción Especial se ejerce con limitación a asuntos determinados o respecto de personas que están sujetos a ella, como por ejemplo la jurisdicción del trabajo, mercantil, familia” etc.²

Hay que señalar, que para el abogado Alvarado Hernández “la jurisdicción especial surge con ocasión a la división de tareas y su especialización por materias, dado que el Estado ha creado organismos (como, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor) que ejercen función jurisdiccional en materias que requieren un conocimiento profundo y determinado. Estos organismos se encargan de aplicar un proceso jurisdiccional que resuelva declarando o constituyendo derechos en favor de quienes hagan valer sus acciones y cuya resolución, inclusive, puede ser ejecutable”.³

III- Función Jurisdiccional:

En esta jurisdicción comunitaria, el Juez de Paz, es la autoridad encargada de prevenir y sancionar las conductas y actos que alteren la paz y la conveniencia pacífica en los corregimientos, de acuerdo con las competencias y procedimientos establecidos en la Ley.⁴

¹ Artículos 2, 3 y 32, numeral 3 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria*”.

² <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado-ns/article/view/7087>-Revista Jurídica.

Alvarado Hernández, Arturo “Jurisdicción Especializada”. Abogado asociado de la firma Basham, Range y Correa, S.C. c

³ <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado-ns/article/view/7087>-Revista Jurídica. Alvarado Hernández, Arturo “Jurisdicción Especializada”.

⁴ Art. 13 de la Ley 16 de 2016

Además, sus actos son de naturaleza jurisdiccional, no son recurribles ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.⁵

La jurisdicción de paz es independiente, es decir su ejercicio se desplegará con sujeción a la Constitución Política y la Ley, los derechos humanos; por lo que se evidencia y tomando en cuenta la base doctrinal, en lo que corresponde a este principio, significa que “ningún servidor público podrá o insinuar, exigir, determinar o aconsejar al Juez de Paz las decisiones o criterios que deba adoptar en sus intervenciones, so pena de incurrir en una conducta sancionable disciplinariamente”.⁶

Sobre la administración de justicia, *el legislador ha revestido al juez de paz de un atributo esencial en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales: su independencia*. Para garantizar esa independencia, el juez debe ser nombrado en la forma que regula la Ley 16 de 2016, para un período de 10 años, tiempo que no podrá ser destituido por la autoridad política sino mediante el procedimiento instituido y conforme las causales establecidas en la Ley.⁷

En línea con lo anterior, la doctrina y la jurisprudencia internacional ha señalado que la independencia judicial, en su sentido más estricto, hace sólo referencia al ejercicio exclusivo a **su función jurisdiccional** y no, por supuesto, a otras relaciones que pueda sostener con terceros, tales como su condición de empleado público, que determina que perciba sus emolumentos del presupuesto general del Estado; ni su régimen de nombramientos, ascensos y ceses; ámbito disciplinario y otros; **definitivamente, se ciñe exclusivamente al ejercicio de la función jurisdiccional**, es decir su total independencia al realizar actuaciones y dictar resoluciones o fallos en asuntos de su competencia sometidos a su consideración.⁸

Ahora bien, sobre la independencia del juez de paz es importante enfatizar que esta no debe entenderse que el juez de paz esté por encima de la Constitución Política y la Ley; todo lo contrario, dentro de la filosofía y principios que orientan esta nueva jurisdicción se encuentra inmerso el respeto al Estado de Derecho. El numeral 1 del artículo 32 del cuerpo legal antes mencionado, dispone que corresponde a éste promover el Estado de Derecho, el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes y las disposiciones municipales.⁹

En Sentencia de 30 de junio de 2009 (Corte Interamericana de Derechos Humanos) Caso *Reverón Trujillo vs Venezuela*, se indicó que la independencia desde el punto de vista institucional se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente.

El análisis que introducimos, en este primer escenario, lo hacemos con ocasión a las actuaciones que se genera dentro de un proceso jurisdiccional, mismo que conoce y ejecuta el juez de paz,

⁵ Art. 40 Ibídem

⁶ https://www.academia.edu/18473788/Manual_de_competencias_del_juez_de_paz. Sepúlveda Franco Álvaro, Guevara, Francisco Felipe. Manual de Competencia de los Jueces de Paz. Tera. Ed., Santiago de Cali, Colombia, 2015. Pág. 17

⁷ Artículos 20 y 72 al 76 de la Ley 16 de 2016.

⁸ CAMPER MUÑOZ, Jaime. El derecho a un Juez independiente e imparcial en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Revista General de Derecho Procesal, pág. 3, Año 2013.

⁹ Circular N°.4-18 de 28 de mayo de 2018 para Alcaldes y Jueces de Paz sobre “Implementación de la Nueva Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz.”

al momento de materializar sus actos jurisdiccionales, apegados a la Constitución y la Ley; respetando y garantizando el principio de legalidad y el debido proceso.

IV-Función Administrativa:

El Juez de Paz, de conformidad con el artículo 32, numerales 3 y 5 de la Ley 16 de 2016, administra la casa de paz; nombra al secretario, oficinista/notificador y cualquier otro personal de la casa de justicia de paz; y lleva la buena marcha del Despacho, garantizando los principios de transparencia y rendición de cuenta ante el Alcalde; por otro lado, ejercerá la justicia conforme al interés público y deberá proveer información a requerimiento, cuando no sea de carácter restringido o confidencial; también suministrará, periódicamente, a las autoridades nacionales y locales, así como a la comunidad, la información relativa al resultado de la gestión manejo y tratamiento en la solución de los conflictos de su competencia.¹⁰

V-Finalidad de la Ley 16 de 2016

En consulta C-SAM-09-2021 de 5 de abril de 2021, esta Procuraduría destacó que la Ley 16 de 2016, fue creada para mejorar el acceso al ciudadano a una justicia más expedita, transparente, informal, oral y respetuosa de los derechos humanos; justicia comunitaria que será ejercida promoviendo la solución efectiva de las controversias comunitarias y la convivencia pacífica, a fin de garantizar el acceso democrático a la justicia por igual, sin discriminación, conforme lo dispuesto en el artículo 4 del citado cuerpo legal.

En ese contexto, tenemos que el acceso a un sistema judicial efectivo es un derecho esencial, fundamental para el ciudadano, por lo tanto, la Declaración Universal de Derechos Humanos y por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) consagran lo referente a dicha equidad, pero sin conculcarse los derechos fundamentales del ciudadano y el debido proceso.

Cabe resaltar, que la Defensoría del Pueblo, sobre su rol frente a la justicia comunitaria nos consultó lo siguiente, cito: “***Esta consulta tiene su génesis en la numerosa cantidad de quejas y peticiones que recibe dicha Defensoría del Pueblo, relacionada con el ejercicio de las funciones de los jueces de Paz***, en los temas sometidos a su conocimiento y que en ocasiones los usuarios de esa jurisdicción perciben vulnerados sus derechos humanos en razón de los procedimientos implementados y acciones tomadas por estas unidades administrativas.” Se debe tener claro las competencias de las autoridades o comisiones, esto se señala a razón que, en la Justicia Comunitaria de Paz existe un grupo colegiado denominado Comisión Técnica Distrital, el cual está integrado por un representante de la Junta Comunal; un representante del Concejo Municipal; un representante de la Defensoría del Pueblo; y dos (2) representantes de las organizaciones de la sociedad civil, quienes tienen la responsabilidad de atender las quejas, denuncias contra los jueces de paz, así como evaluar su desempeño, y recomendar al alcalde respectivo la sanción correspondiente, en virtud del procedimiento ético o disciplinario.¹¹

Frente a lo expuesto, hay que distinguir que tipo de requerimientos realiza el Defensor del Pueblo a los jueces de paz; si es una petición propia de la actuación jurisdiccional o administrativa del juez, para ello traemos a colación la Sentencia de 17 de noviembre de 2017,

¹⁰ Artículo 4, numerales 9, 10 y 11 de la Ley 16 de 2016.

¹¹ C-SAM-09-2021 de 5 de abril de 2021.

del Consejo de Estado, de la hermana República de Colombia, a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Primera, reiterando lo expuesto en sentencia de 18 de junio de 2015; proferida dentro de la acción de tutela radicada bajo núm.2015-01196-00, indicó lo siguiente:

“(…) En relación con el derecho de petición presentado ante autoridades judiciales, esta Sala ha sido enfática en considerar que su amparo no resulta procedente por vía de acción de tutela, cuando lo que se pretende es obtener pronunciamientos por parte de un juez en el curso de un proceso; pues para ello el legislador previó los trámites para lograr dicho cometido. Dentro de las actuaciones de los jueces pueden distinguirse dos. De un lado, **los actos estrictamente judiciales**, y de otro lado, **los actos administrativos**. Respecto de estos últimos se aplican normas del contencioso administrativo. Por el contrario, si lo que se requiere o **peticiona guarda relación con actuaciones judiciales propias del proceso, no pueden ser resueltas bajo lineamientos propios de las actuaciones administrativas**, como quiera que las partes y los intervinientes dentro de aquél (del proceso) en asuntos relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso.”

En este fallo, se destaca que no puede solicitarse **peticiones en relación a actuaciones propias del juez dentro de un proceso jurisdiccional bajo lineamientos propios de las actuaciones administrativas o bajo el derecho de petición**; toda vez que, las partes e intervinientes en el proceso deberá hacerlo mediante el trámite que la ley así dispone para esas diligencias procesales.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 12 de febrero de 1998, sobre el tema la independencia judicial y la actuación del Defensor del Pueblo, se pronunció así:

“...
En ese orden de ideas, es preciso hacer énfasis en que el artículo 23 de la Ley 7 de 1997, le concede a la Defensoría del Pueblo la facultad de recibir e investigar **las quejas que se originen por deficiente prestación del servicio por parte de la administración de justicia lo cual colisiona, de manera evidente, con la independencia judicial**. Y es que debe tenerse presente que en Panamá mantiene un sistema de separación de los poderes en los tres órganos del Estado...**De modo que si una institución de los otros órganos tiene injerencia en la esfera de competencia del tercero merma la independencia judicial**. Para mantener la independencia judicial y a través de esta justicia imparcial, se requiere la existencia de un órgano judicial al cual se le garantice su capacidad decisoria autónoma. Esta es una de las razones por las cuales muchos países en mayor o menor grado establecen en sus respectivas normativas que los tribunales de justicia y la actividad judicial en general quedan excluidos de la competencia del Ombudsman.

Con toda razón ha afirmado el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, uno de los más conspicuos defensores del Ombudsman en Latinoamérica, que ‘un Ombudsman no puede conocer de una cuestión jurisdiccional; es decir, no puede involucrarse en el problema de fondo que está conociendo el Juez ni puede revisar un fallo o sentencia. La regla general es que el Ombudsman no puede substituir al juez, el cual le merece todo respeto porque si lo hiciera podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad.’ (Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos, en la obra colectiva

Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz, editada por el Colegio Santo Tomás de Aquino y la Universidad Autónoma de Centroamérica, San José Costa Rica, 1994, pág. 530.
...”

De la jurisprudencia panameña, se colige el respeto a la independencia judicial, y al debido proceso; en tal sentido, no puede interpretarse que ante solicitudes producto del derecho de petición o quejas, se tenga que entrar a solicitar o hacer requerimientos sobre actuaciones del juez de paz, bajo lineamientos de carácter administrativo, pues ello resquebrajaría el principio de legalidad, debido proceso e independencia judicial.

Por otro lado, de haber inconformidades de las partes con las decisiones adoptadas por el Juez de Paz dentro de un proceso, corresponderá acudir a la Comisión de Ejecución y Apelaciones quien tiene competencia para ver las impugnaciones a los fallos emitidos en la primera instancia por el juez de paz, de haber una decisión no conforme, el particular tiene toda las acciones legales o accionar bajo un Amparo de Garantías, en caso de disconformidad de la decisión adoptada por el órgano colegiado.

Vale destacar, que los Jueces de Paz son servidores públicos que se encuentren bajo la estructura municipal, y que sus funciones están limitadas conforme lo determina la Constitución y la Ley, razón por la cual y de acuerdo con el artículo 41 constitucional y el numeral 40, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, todo funcionario ante quien se presente petición debe rendir informe sobre los hechos a los que se refiere, salvaguardando que los mismos no sean sobre actuaciones o decisiones llevadas dentro de un proceso desarrollado en la Casa de paz.¹²

Cabe señalar, que de acuerdo con la Ley 6 de 22 de enero de 2002 “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la Acción de habeas Data y dicta otras disposiciones*”, define la información restringida, como aquella información en manos de los agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deben conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo a la ley. En cuanto a la información confidencial, el artículo 13, del referido cuerpo legal, la define como aquella que no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agente del Estado.

En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tenga acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo.

Por lo tanto, al juez de paz le corresponderá revisar el requerimiento o información solicitada por la autoridad respectiva, a efectos de señalar si está frente a una información de carácter público o de acceso restringido y/o confidencial.

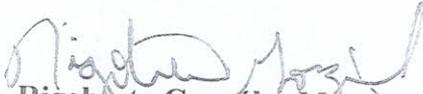
En cuanto al régimen ético-disciplinario, es decir al tratamiento de las quejas o denuncias contra jueces de paz, tal como indicamos en líneas anteriores corresponderá a la Comisión Técnica Distrital la atención de estas, de acuerdo con el procedimiento ético disciplinario regulado en el Título III de la Ley 16 de 2016 y el reglamento interno del municipio.

¹² C-SAM-09-2021 de 5 de abril de 2021

VI- Contestación a la interrogante

Sin perjuicio de lo antes expuesto, en respuesta a su pregunta, de acuerdo con el principio de transparencia, el Juez de Paz, podrá brindar información a requerimiento siempre y cuando no sea de aquella información de carácter restringido o confidencial; o se trate de aquella información que guarde relación con las actuaciones del juez de paz dentro de un proceso, precisamente, por tratarse de una jurisdicción especial, cuyos actos emanados de la misma, son de naturaleza jurisdiccional. A contrario sensu, si trata de información de carácter público y de libre acceso deberá el juez de paz, hacer la evaluación de la misma y proveerla si fuere el caso.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/cd.