



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Darién y Panamá Este

Chepo, 10 de marzo de 2021  
Nota N° C-01-SPDyPE



Licenciada

**INAYI CORTÉS**

Secretaria Judicial con funciones de Jueza de Paz  
Casa de Justicia comunitaria de Paz  
Chepo, República de Panamá

Ref: Consulta sobre jueces de paz y si tienen competencia sobre conflictos de tierras nacionales y si ANATI puede solicitar medidas de protección o medidas para globos de propiedad de la nación o no, en un litigio.

Respetada Licenciada Cortés:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión a la consulta presentada por su Despacho mediante la Nota No. 17-CJCPCHC-21-IC/LC de 29 de enero de 2021 ante la Secretaría Provincial de Darién y Panamá Este, unidad adscrita a la Procuraduría de la Administración.

En tal sentido y conforme a las facultades otorgada a la Procuraduría de la Administración mediante la Constitución Política y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, específicamente en su artículo 6 numeral 1, le corresponde a esta entidad servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

*Inayi Cortés*  
24/3/2021  
9:55 A.M.



“Art. 6. Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

1. Servir de consejera jurídica a los Servidores Públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto (...)

Al respecto, la Procuraduría de la Administración delegó mediante la Resolución No. DS-45-2016 de 18 de febrero de 2016 modificada por la DS 118-2019 de 12 de agosto de 2019, en cada una de sus Secretarías Provinciales, el absolver en el marco de la ley orgánica de la institución las consultas de carácter legal que formulen los servidores públicos administrativos de las instituciones a nivel provincial y comarcal.

Es necesario precisar que la consulta no se constituye en una decisión de fondo o una especie de criterio jurídico concluyente, ni vinculante en cuanto al tema consultado. Expuesto así estas primeras consideraciones se pasa a señalar algunas cuestiones relevantes en la materia.

El día 29 de enero de 2021, la Secretaría Provincial de Darién y Panamá Este, recibió la consulta presentada por la Licenciada INAYI CORTÉS quien funge como Secretaria Judicial con funciones de Juez de Paz de Chepo, cabecera.

En la consulta se nos plantea dos interrogantes, a saber:

1. ¿Los jueces de paz son competentes para ver casos de conflictos de tierras nacionales?
- 2). ¿La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) puede solicitar a los Jueces de Paz, Protección o medidas para globos de terrenos de propiedad de la Nación que se encuentran o no en litigio?

Dentro de tal contexto, se observa que, la consulta versa sobre una situación dentro de la Justicia Comunitaria de Paz, nuevo paradigma de justicia comunitaria que vino a reemplazar a la antigua Justicia Administrativa de Policía, a cargo de corregidores



y jueces nocturnos instituyendo así la Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz; a través de la Ley 16 de 17 de junio de 2016.

Siendo así lo anterior, consideramos que el tema que se consulta no se encuentra vinculado al ámbito jurídico administrativo del Estado, sino a posibles funciones jurisdiccionales del Juez de Paz en el ejercicio de sus funciones en la Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz.

De tal forma, la materia consultada se escaparía del ámbito de nuestra competencia conforme a lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley 38 de 2000 que dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan organismos oficiales.”

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado y atendiendo a la misión que tiene esta institución de brindar orientación al servidor público y a la ciudadanía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 numeral 6 de la Ley 38 de 2000 procedemos a emitir algunas apreciaciones de carácter orientativo.

Primeramente, debemos indicar la justicia comunitaria de paz, es aquella forma de justicia que se imparte en el ámbito local o vecinal, que busca una solución integral, equitativa y pacífica de los conflictos comunales, vecinales y particulares sometidos al conocimiento de un tercero imparcial el Juez Comunitario de Paz, con el fin de garantizar el acceso democrático a la justicia por igual, es decir, está dirigida a los particulares que conforman una comunidad.

En este sentido debemos verificar la competencia adscrita a los Jueces de Paz, para ello se debe recurrir a lo consagrado en la Ley 16 de 17 de junio de 2016, específicamente, en los artículos 29 y 31. A continuación:



“Artículo 29. El juez de paz tendrá competencia para atender y decidir los asuntos siguientes:

1. Alteración de la convivencia pacífica, siempre que no se vulnere el derecho de protesta pacífica que tienen los ciudadanos.
2. Actos que atenten contra la integridad y la seguridad ciudadana, siempre que no constituyan delitos.
3. Riña o pelea.
4. Quemaduras de basura que afecten las relaciones entre vecinos.
5. Provocaciones o amagos.
6. Huidos y molestias desagradables.
7. Molestias o daños causados por animales domésticos o en soltura.
8. Actos que impidan el libre tránsito o transporte.
9. Actos que perturben el goce pacífico de la propiedad.
10. Actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres de la comunidad.
11. Hechos en los que se destruyan los parques, jardines, paredes o causen cualquier Otro daño a la propiedad ajena.
12. Actos que alteren las fachadas de las unidades departamentales o infrinjan las disposiciones del Régimen de Propiedad Horizontal.
13. Actos en los que se enarbole la Bandera Nacional en mal estado físico o se use indebidamente.
14. Realización de fiestas o cualquier actividad de diversión pública sin el permiso municipal correspondiente.
15. Agresiones verbales que alteren la convivencia pacífica en la comunidad.
16. Actos en los que se procure mediante engaño un provecho ilícito en perjuicio de otro hasta por la suma de mil balboas (B/. 1 000.00), siempre que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
17. Agresiones físicas cuya incapacidad sea menor de treinta días.
18. Apropiación de un bien mueble ajeno, sin la utilización de violencia, siempre que la cuantía no exceda los mil balboas (B/. 1 000.00) y que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
19. Hechos ilícitos de daños y apropiación indebida, establecidos en el Código Penal, si la cuantía no excede dos mil balboas (B/. 1000.00), siempre que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
20. Todos aquellos que impliquen la infracción de disposiciones municipales.”

“Artículo 31. Los jueces de paz conocerán las causas o controversias civiles y comunitarios referentes a:

1. Asuntos cuyas cuantías no excedan de mil balboas (B/. 1000.00).
2. Asuntos relacionados a las servidumbres.
3. Asuntos relacionados a las paredes y cercas medianeras, con el concepto previo de la correspondiente oficina de ingeniería municipal, en los distritos que cuenten con esta.
4. Procesos para el cobro de los gastos comunes relativos al Régimen de Propiedad Horizontal, cuyas cuantías no excedan los mil balboas (B/. 1000.00).
5. Procesos por desalojo y lanzamiento por intruso.
6. A prevención, las pensiones alimenticias.
7. Controversias por instalación y prestación de servicios técnicos básicos (plomaría, ebanistería, carpintería, electricidad, chapistería, pintura y mecánica).
8. Arbolado rural y urbano.



9. Filtración de agua. con el concepto previo de la correspondiente oficina de ingeniería municipal, en los distritos que cuenten con esta.
10. Riego.
11. Uso de espacios comunes.
12. Ampliación, mejoras y daños u ocupación de la propiedad.
13. Pastizales.

En el caso de servidumbres, la decisión del juez de paz será de carácter provisional. No obstante, las partes podrán someter este tipo de asuntos a la instancia judicial correspondiente. Las decisiones provisionales del juez de paz se cumplirán hasta que sean revocadas por la instancia judicial.”

Siendo así lo anterior podemos deducir que la competencia de los jueces de paz va dirigida a resolver los conflictos vecinales que surjan entre los particulares de una comunidad.

En cuanto a los conflictos civiles donde una de las partes es el Estado, el artículo 159 del Código Judicial, en el literal b señala lo siguiente:

“Artículo 159: Es competencia de los jueces de Circuito conocer en primera instancia:

a...

b. Los procesos civiles en que figuren como parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas y cualquier otro organismo del Estado o del municipio; (...)”

Igualmente, el artículo 663 del Código judicial establece que: "Todo asunto en que el Estado intervenga como parte para efectos de competencia y trámite, se considerará como de mayor cuantía.

Así las cosas, observamos que los Jueces de Circuito son los competentes para conocer de los casos o procesos civiles, cuando el objeto del mismo guarde relación con el Estado.

No obstante, vale la pena tomar en consideración lo señalado por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 21 de octubre de 1999 donde indicó que dicha norma debe interpretarse en el sentido de que es competencia de los jueces de circuito conocer de los procesos en que el Estado o sus instituciones figuren como “entes de derecho civil” por la naturaleza de la actuación que los vincule al caso. Es decir, no basta que una de las partes de la relación contractual



sea una entidad estatal, para que un contrato sea considerado administrativo, sino que debe tomarse en consideración “la naturaleza de la actuación que lo vincula al caso”.

En este orden de ideas, es pertinente de revisar lo dispuesto en los artículos 235, 236, 254 del Código Judicial que disponen que:

“Artículo 235 La competencia de un juez para conocer determinados procesos se fija:

- a. Por razón de territorio;
- b. Por la naturaleza del asunto;
- C. Por su cuantía;
- d. Por la calidad de las partes.”

“Artículo 254. La competencia no variará en el curso del proceso aun cuando sean citadas o se presenten como intervinientes la Nación u otras entidades de derecho público.”

Otros artículos importantes, son el Artículo 253 y 263 del Código Judicial que preceptúan que:

“Artículo 253: La competencia por razón de la calidad de las partes solamente puede ser prorrogada por la ley.”

“Artículo 263: En los procesos que la Nación-promueve contra un municipio o contra cualquier otra entidad político-administrativa legalmente organizada o una persona, sea esta natural o jurídica, el conocimiento corresponde al Juzgado de Circuito a cuya circunscripción pertenezca la entidad política o este el domicilio legal de la persona demandada.”

En este mismo orden de ideas podemos señalar un extracto de lo plasmado por la sala, Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, al momento de resolver una demanda contencioso administrativa de indemnización fechada 30 de enero de 2020, que indica lo siguiente:

“(…) En ese orden de ideas, los jueces de paz fueron creados mediante la Ley 16 de 17 de junio de 2016, como autoridades encargadas de prevenir y sancionar las conductas y actos que alteren la paz y la convivencia pacífica en los corregimientos, de acuerdo con las competencias y procedimientos establecidos (artículo 13).

En dicha excerta legal se le atribuyen las causas que son de su conocimiento, dentro de las cuales se encuentran las causas o controversias civiles y comunitarias referentes a los procesos por desalojo y lanzamiento por intruso (El numeral 5 del artículo 31).

Esto implica que los actos proferidos por dichas autoridades no son considerados como actos administrativos, al no ser dictados en el ejercicio de una función administrativa, sino en base a una función de tipo jurisdiccional, **que obedece a controversias entre particulares, de tipo civil, no así a controversias entre la administración pública y los particulares, (...)**. Lo negrita y subrayado es nuestro.



En cuanto a su segunda interrogante con referencia si la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) puede solicitar a los Jueces de Paz, Protección o medidas para globos de terrenos de propiedad de la Nación que se encuentran o no en litigio, debemos primeramente señalar que el artículo 43 de la ley 16 de 2016 señala las medidas provisionales que el juez de paz debe actuar, que detallamos a continuación:

“Artículo 43: Para garantizar el resultado de los procesos o para salvaguardar la paz y la convivencia pacífica dentro del corregimiento, los jueces de paz podrán ordenar, provisionalmente, las medidas siguientes:

1. Orden de alejamiento.
2. Orden de suspensión temporal de actividades y obras relacionadas con los conflictos vecinales.
3. Orden de desalojo o lanzamiento por intruso.
4. Cauciones pecuniarias.
5. Boleta de protección.
6. Presentación periódica al despacho.
7. En los casos cuando esté en peligro la vida de las personas, los jueces de paz tendrán facultad para dictar medidas de protección establecidas en la ley, incluyendo aprehensiones a prevención que no exceda de cuarenta y ocho horas. Adoptada esta medida provisional el juez deberá remitir dentro del término de cuarenta y ocho horas el expediente a la autoridad competente.
8. En los casos que se requiera, el juez de paz podrá decretar el comiso de los bienes que se utilizaron para la comisión de la falta, los que serán colocados bajo su custodia en el área destinada por el juez de paz para ello, y se aplicarán las normas vigentes en materia de manejo de bienes aprehendidos.
9. El juez de paz también podrá realizar inspecciones en el lugar de los hechos, a solicitud de parte.
10. Medidas de seguridad para casos de enfermos mentales e indigentes. El juez de paz aplicará como medidas de seguridad la remisión al hospital psiquiátrico o a establecimiento de readaptación o resocialización. Para esto se requiere de la aceptación voluntaria del sancionado o de los familiares a cargo de estas personas.
11. Comiso y suspensión del permiso de portar armas. En el caso de comiso el arma deberá ser remitida a la Dirección institucional de Asuntos de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad Pública”.



En este orden de ideas, el Decreto Ejecutivo N° 205 del 28 de agosto de 2018, en su artículo 43 señala lo siguiente:

“Artículo 43. Las medidas provisionales a que se refieren los numerales 1 al 6 del artículo 43 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, deberán entenderse así:

1. La orden de alejamiento, que implica prohibición de acercarse, a menos de una distancia que fije el juez, a una o varias personas o lugares determinados, durante el periodo de tiempo y el alcance que el juez determine.
2. Orden de suspensión temporal de actividades u obras relacionadas con los conflictos vecinales, la suspensión será por un término de treinta días calendario, prorrogables a treinta días calendario adicional establecido por el juez de paz, de las actividades u obras que se estén ejecutando hasta que se resuelva el conflicto.
3. Orden de desalojo o lanzamiento por intruso, es el acto mediante el cual se despoja de la posesión material sobre un bien inmueble a quien, sin justificación, justo título de propiedad o tenencia lo ocupe, con el fin de recuperar el uso y el goce pacífico de quien corresponda.
4. Cauciones pecuniarias, es la orden provisional emitida por el juez de paz, que consiste en la consignación de un valor en efectivo, en cheque certificado o por medio de una carta de garantía otorgada por una institución financiera, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las condiciones o requerimientos impuestos por el juez de paz, en los casos que aplique.
5. Boleta de protección, es una medida de prevención para el afectado o víctima que consta por escrito, mediante la cual se requiere proveer la inmediata protección especial a una o varias personas por parte de la Policía Nacional u otras autoridades.
6. Presentación periódica al despacho, es la obligación de presentarse ante el juez de paz en la periodicidad que este determine y de la cual se dejará constancia en un libro de registro”.

En este sentido debemos recordar que las medidas provisionales son disposiciones que las autoridades pueden adoptar en el marco de un procedimiento, de forma provisional y hasta que se dicte resolución definitiva, en materia de la justicia comunitaria de paz, en los procesos que sean de su competencia.

En este orden de ideas la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 que creó la competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Anati), estableció que es la única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles independientemente de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional, o municipal, bienes de uso o dominio público, así como de tierras indígenas y colectivas.



Así también, la Ley in comento estableció en su artículo 6 que la Autoridad se constituye en la única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de tierra y respeta la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.



En conclusión, con fundamento en las normas y consideraciones previamente analizadas, esta Secretaría de la Procuraduría indica lo siguiente:

1. En cuanto a la primera interrogante debemos indicar que cuando el Estado figure dentro de un conflicto civil, serán competentes de la tramitación del proceso, los Jueces de Circuito, Ramo Civil, tal y lo establece literal b del antes señalado artículo 159 del Código Judicial.

En cuanto a los jueces de paz solo conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles contemplado en la ley 16 de 2016, cuya cuantía no supere los mil dólares (\$1,000.00), en consecuencia, a lo obstante, los jueces de paz no tienen competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, así como de las acciones civiles donde el Estado forme parte.

2. Con referencia a la segunda interrogante debemos indicar que la ley 59 de 8 de octubre de 2019, establece que es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Anati) quien tiene la responsabilidad otorgada por la ley en custodiar los bienes estatales que están bajo su responsabilidad y custodia, sin embargo, al darse un litigio esta Autoridad actuará bajo las normas establecidas en la misma Ley 59 del 8 de octubre de 2010, la Ley 38

de 2000, los Códigos Judicial, Civil y Agrario de la República de Panamá y demás normativas aplicadas en caso de litigios de tierras donde el Estado es una de las partes.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Igualmente, adjuntamos copias de Nota N° C-SAM-31-19, donde la Procuraduría de la Administración ha dado repuestas a temas similares consultado.

De usted atentamente,



KEREN Mc TAGGART GARCIA

