



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 7 de junio de 2022.
C-HE-CON-002-22.

Licenciado
Eliseo Moreno Arcia
Juez de Paz de la Casa de Justicia
Comunitaria de Ocú y Peñas Chatas
E. S. D.



Ref. Competencia de los jueces de paz en los Asuntos Relacionados a la Servidumbre.

Señor Juez de Paz:

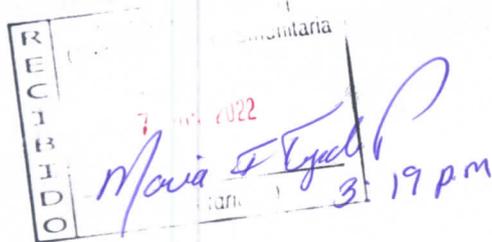
Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota No. 007 de 9 de mayo de 2022, la cual fue recibida en esta secretaría provincial de la Procuraduría de la Administración, el día 10 de mayo de presente año, en la que consultaba sobre la interpretación del artículo 31 de la Ley 16 de 16 de junio de 2016, en relación a los asuntos relacionados a las servidumbres, específicamente cuál es la competencia de las casas de justicia de paz sobre estos procesos.

I. Aspectos Generales.

Antes de dar respuesta a su consulta, consideramos oportunos analizar la figura de servidumbre, por ello es importante establecer lo preceptuado en el artículo 531 del Código Civil; en tal sentido su concepto en estos términos generales, es definido como un "derecho real que por ministerio de la ley grava los inmuebles sin expreso otorgamiento del título para constituirla".

Por su parte, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas de Guillermo Cabanellas, define la expresión servidumbre legal como "la establecida por ministerio de la ley ante necesidades de los predios o por indudable utilidad pública; tales las de paso, medianería, desagüe, distancia entre construcciones o plantaciones, la de salvamento o aéreas, entre muchas. Se contraponen a la servidumbre convencional" (Editorial Heliasta S.R.L. 1998. 29 Edición Actualizada, Corregida y Aumentada. Pág. 919).

Desde este contexto, debemos señalar que la servidumbre no conlleva la pérdida de la propiedad, ni mucho menos el traspaso del dominio al dueño del predio dominante, pues ello, sólo es un gravamen impuesto al predio sirviente, que impide que su propietario le cierre el paso al dueño del predio dominante, es decir, que mientras dure la servidumbre, el dueño del



predio sirviente está obligado a tolerar el paso por su propiedad del dueño del predio dominante, solamente por ese pedazo de terreno determinado en el proceso, ya que sin esa servidumbre, el dueño del predio sirviente puede perfectamente impedir el paso por su propiedad de cualquier persona, pues ese es uno de los efectos que consagra el dominio, por ello, es que la servidumbre es un límite a la propiedad, y no una pérdida de la propiedad, ya que una servidumbre puede extinguirse si concurre alguna causal contemplada en la ley, y en dicho caso, el predio sirviente quedaría libre de todo gravamen.

En cuanto a la constitución del derecho real de servidumbre, podemos indicar que la misma se puede dar por:

- *Ministerio de la Ley.*
- *Por voluntad de los propietarios del predio dominante y sirviente (contrato) o por voluntad del titular del predio sirviente (testamento) o declaración unilateral de voluntad.*
- *Por prescripción adquisitiva a propósito de las servidumbres continuas y aparentes (Artículo 519 del Código Civil).*
- *Por presunción legal (Artículo 523 del Código Civil).*
- *Por sentencia judicial en firme.*

II. Consideraciones de esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración.

Una vez expresado algunos aspectos generales de la servidumbre, de lo consultado tenemos que abarcar el tema de competencia, para ello el tratadista argentino Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo (1998, p.241), señala en cuanto al término "competencia": "que es la esfera de atribuciones de los entes y órganos por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. En otros términos, la competencia de los órganos administrativos es el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución Nacional, los tratados, las leyes y los reglamentos. La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes."

En sentencia de 23 de octubre de 1991, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia precisó los tipos de falta de competencia administrativa (incompetencia) de los agentes y entidades de la Administración Pública, siguiendo a Waline citado por Vedel y Devolvé (Derecho Administrativo, 1990, pp. 297-300). El Tribunal expresó al respecto lo siguiente:



"1. Incompetencia por razón de la materia (ratione materiae). En este caso el agente es incompetente en razón del objeto de su acto y se presenta, sobre todo, cuando el agente o entidad administrativos realizan actividades sobre materias atribuidas a otras autoridades (Por ejemplo, si un funcionario de salud expide un acto regulando el pago de impuestos).

2.-Incompetencia por razón del lugar (ratione loci). Esta hipótesis se da cuando el funcionario o entidad administrativos toma una decisión o actúa fuera del ámbito geográfico que la ley le señala como marco de su actuación (Por ejemplo, si un Alcalde destituye a un funcionario de otro Municipio).

3.- Incompetencia por razón de tiempo (ratione temporis). Esta hipótesis se produce cuando un agente administrativo toma una decisión fuera del tiempo en el cual está habilitado para obrar. Así, por ejemplo, cuando un funcionario no obstante tener facultad para nombrar a un subalterno lo hace en forma anticipada a la fecha en que se ha de producir la vacante; cuando el agente toma una decisión con efectos retroactivos sin estar autorizado para ello; cuando se trata de cobrar un impuesto antes del término previsto para su pago."

En ese orden de ideas, traemos a colación un extracto del fallo de 3 de marzo de 2014, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, relacionado con la competencia en los procesos de servidumbre, el cual ayudará a plantearnos aspectos importantes de lo consultado:

"Con relación a la falta de competencia de las Autoridades de Policía para conocer de la causa administrativa que dio origen a esta Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, debemos coincidir con el Tribunal de Amparo del Segundo Distrito Judicial como Tribunal de primera instancia, toda vez que se observa, que la demanda interpuesta por Porfirio Flores contra Federico Gill Canto versa sobre la construcción de una cerca sobre una servidumbre de tránsito, conforme fue planteado en la denuncia que hace ante la Corregiduría de San Pedro del Espino, del Distrito de Santiago, lo que evidentemente, corresponde a la competencia de estas autoridades de policía en virtud de que se trata de un juicio civil de policía cuya tramitación se encuentra regulada en el Código Administrativo, y conforme viene establecido en el artículo 871 de dicha excerta legal, corresponde a los Corregidores y Alcaldes, a prevención, el conocimiento de los asuntos de policía en primera instancia y a sus respectivos superiores en segunda



instancia; de manera que la primera Autoridad de policía que aprenda el conocimiento del proceso impide a las demás conocer del mismo.

Si bien es cierto, la materia de servidumbres de tránsito se encuentra contenida en las disposiciones del Código Administrativo del artículo 1557 al 1565 como materia de procesos de policía competencia de las autoridades administrativas; no obstante, de igual manera el Código Civil del artículo 513 en adelante, contiene normas relativas a las servidumbres.

Ahora bien, resulta pertinente señalar, que conforme viene establecido en el artículo 1741 del Código Administrativo, las decisiones emitidas por las Autoridades de Policía no tienen un carácter definitivo a menos que las partes quieran dárselo, y permite la interposición de la misma demanda ante la justicia ordinaria. Sobre la dualidad de competencia el artículo 1741 del Código Administrativo señala lo siguiente:

"Artículo 1741. Las resoluciones que dicte la Policía son transitorias y tienen por objeto, solamente, reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de Policía. Estas resoluciones, cuando sean aceptadas por todas las partes, tendrán el carácter de definitivas y permanentes.

La resolución definitiva y permanente en materia de servidumbres rurales y urbanas y de juicios posesorios, corresponde al Poder Judicial, cuando las partes no se conformen con la de la policía; pero la de ésta se cumplirá en tanto que el Poder Judicial no la revoque."

La disposición claramente establece el objeto de la actuación de las autoridades de policía administrativa en materia de juicios de policía, el cual es reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de policía, cuyas decisiones tendrá el carácter de definitivas si las partes las aceptan, reconociendo la posibilidad de acudir a la esfera jurisdiccional civil a fin de obtener una decisión definitiva y permanente de la controversia."

Una vez citado el fallo, es importante destacar el tema de servidumbre con la nueva Justicia Comunitaria de Paz, toda vez que el artículo 31 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, mantiene la competencia sobre este tipo de proceso, porque se indica que los jueces de paz



conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias, entre las que se destaca el numeral 2 del citado artículo, los asuntos relacionados a las servidumbres.

Igualmente el mencionado artículo 31 de la Ley 16 de 2016, señala sobre este punto adiciona que en el caso de servidumbres, la decisión del juez de paz será de carácter provisional, y en ese sentido exterioriza que las partes podrán someter este tipo de asuntos a la instancia judicial correspondiente.

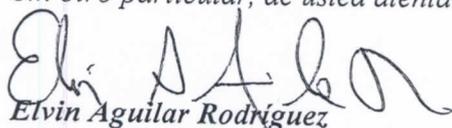
De tal manera que en materia de asuntos relacionados a la servidumbre, la ley hace una limitante al juez de paz, en el sentido que le corresponde atender este conflicto si el mismo se ciñe únicamente sobre causa o controversias civiles y comunitarias, de allí que va a depender del tipo de servidumbre que se debata, para que el juez adquiera la competencia en este tipo de asunto.

Por otro lado, observamos que el legislador le da una competencia preventiva al juez de paz, en los asuntos relacionados con la servidumbre, no obstante, la decisión emitida por esta autoridad pueda quedar sujeta a la revisión que realice la autoridad judicial correspondiente, de allí que su decisión es provisional y no constituye un derecho absoluto para la parte beneficiada dentro de un proceso competencia de la Justicia Comunitaria de Paz.

III. Conclusión de lo consultado.

En los asuntos relacionados con la servidumbre dentro de la competencia del juez de paz, debemos destacar que es una competencia preventiva y cuyo objetivo es de dar respuesta a las causas o controversias civiles y comunitarias dentro de su jurisdicción, sin embargo, se debe contemplar que la decisión sobre este asunto es provisional, y la misma se mantendrá hasta que algunas de las partes, sometan a consideración a una instancia judicial correspondiente, a fin de obtener una decisión definitiva o en su defecto llegar a un acuerdo que dé solución a la controversia entre las partes involucradas.

Sin otro particular, de usted atentamente.


Elvin Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración

