



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de octubre de 2021.
C-SAM-34-21

Licenciada
IVETH ESPINOSA
Juez de Paz
Casa de Paz del Corregimiento de Burunga
Distrito de Arraiján.
E. S. D.

Ref. Reglamento de procedimiento disciplinario de los Jueces de Paz.

Licenciada Espinosa.

En atención a las atribuciones constitucionales y legales, en especial la señalada en artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, referente a la función de servir como consejero jurídico a los servidores públicos, respondemos a su consulta formulada mediante Nota fechada 28 de septiembre de 2021, sobre el procedimiento disciplinario de los Jueces de Paz, que tiene como marco la Ley 16 de 2016, presentada en los siguientes términos:

1. ¿Puede la Comisión Técnica Distrital, conocer y analizar las quejas y recomendar al Alcalde las sanciones que correspondan contra los Jueces de Paz, sin (sic) al momento de recibir la queja no tienen dictado (confeccionado) un reglamento de procedimientos disciplinario de los Jueces de Paz?
2. Cuales (sic) son los efectos jurídicos y legales en el caso de que la Comisión Técnica Distrital acoja una queja en contra de un Juez de Paz, realice el análisis de la queja y haga una recomendación de sanción al Alcalde, sin haber dictado (confeccionado) previamente a la que queja, un reglamento de procedimientos disciplinarios de los Jueces de Paz?
3. Qué carácter tiene dicho reglamento, es decir privado o público, debe ser publicitado para el conocimiento de terceros interesados como los Jueces de Paz, o debe mantenerse exclusivamente para uso interno de la Comisión Técnica Distrital.

Sobre el particular, tenemos a bien indicarle lo siguiente; en virtud de lo previsto en los artículos 27, 73, 74 y 75 de la Ley 16 de 2016, "*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación*", corresponde a la Comisión Técnica Distrital, conocer y analizar las quejas o denuncias presentadas contra los Jueces de Paz. Esta función la debe cumplir la Comisión, conforme a los principios del debido proceso, de estricta legalidad y respeto a las garantías constitucionales, en el marco de las normas aplicables, con independencia de que haya dictado o adoptado el reglamento que desarrolla el procedimiento disciplinario.

Antes de ampliar la respuesta a lo consultado, es importante aclararle que la Procuraduría de la Administración, en su función orientadora, no le es dable emitir una opinión jurídica de fondo, ni pronunciarse sobre la valoración de los actos jurisdiccionales, que transgieran el

límite que impone el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que, las actuaciones de esta institución se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, con exclusión de las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Una vez aclarado el alcance de la consulta, entramos a analizar las preguntas planteadas, sin que constituya un criterio de fondo. Veamos:

1. ¿Puede la Comisión Técnica Distrital, conocer y analizar las quejas y recomendar al Alcalde las sanciones que correspondan contra los Jueces de Paz, sin (sic) al momento de recibir la queja no tienen dictado (confeccionado) un reglamento de procedimientos disciplinario de los Jueces de Paz?

Por disposición del artículo 27 de la Ley 16 de 2016, y en concordancia con los artículos 73, 74 y 75 de la misma ley, en la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, la Comisión Técnica Distrital, es la instancia encargada de conocer y analizar las quejas que se presenten contra los jueces de paz y recomendar al alcalde las sanciones que corresponden. Para mejor ilustración transcribimos los artículos citados:

“Artículo 27. Dentro de las funciones principales de la Comisión Técnica Distrital se encuentran:

1. Realizar el proceso de selección.
2. Evaluar el desempeño de los jueces de paz.
3. Conocer, analizar las quejas y recomendar al alcalde las sanciones que correspondan contra los jueces de paz.

Las funciones de las Comisiones Técnicas Distritales serán supervisadas por la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos.

La Comisión Técnica Distrital dictará el reglamento interno modelo de funcionamiento, el procedimiento de selección y el procedimiento ético disciplinario de los jueces de paz.

“Artículo 73. En caso de violaciones a las normas éticas a que hace referencia la Sección 3ª anterior, la Comisión Técnica Distrital, de oficio o a petición de parte, deberá realizar las investigaciones de acuerdo con la legislación aplicable y solicitará al alcalde la adopción de la sanción correspondiente. Las denuncias serán presentadas en las oficinas que para tal efecto determine la reglamentación respectiva.”

“Artículo 74. En materia disciplinaria, se aplicará lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa Municipal o los reglamentos aplicables. En caso de que la medida disciplinaria aplicable sea la destitución, se deberá contar con el concepto previo de la Comisión Técnica Distrital. El alcalde podrá destituir al juez de paz siempre que cuente con el concepto favorable de la Comisión.”

“Artículo 75. El procedimiento ético y disciplinario deberá regirse por los principios del debido proceso, de estricta legalidad y respeto a las garantías procesales constitucionales, como el derecho a ser escuchado, derecho a presentar los recursos de ley y proponer pruebas para su defensa legítima.”

Ahora bien, en el caso que la Comisión Técnica Distrital, no haya cumplido con la adopción del reglamento o dictado los procedimientos de selección y ético disciplinario de los jueces de paz, dicha Comisión no debería por esa razón, delegar en otros ni denegar el conocimiento de las quejas o denuncias presentadas por los particulares contra los jueces de paz o actuar de oficio cuando a juicio de ésta, existen hechos o circunstancias que deban ser investigados.

De no existir un reglamento aprobado, la misma ley prevé, que dicha investigación se realizará con observancia de la legislación que le sea aplicable, tal como lo establece el Artículo 73, en la parte que dice: *“En caso de violaciones a las normas éticas a que hace*

referencia la Sección 3.a anterior, la Comisión Técnica Distrital, de oficio o a petición de parte, deberá realizar las investigaciones de acuerdo con la legislación aplicable...". Así las cosas, la Comisión Técnica Distrital, atenderá las denuncias o quejas en observancia del procedimiento que haya dictado para tal fin. Pero también son aplicables, en materia disciplinaria, tal como lo señala el artículo 74, la Ley de Carrera Administrativa Municipal o reglamentos aplicables. Se reconoce, que en el régimen jurídico vigente no existe la Ley de Carrera Administrativa Municipal, pero no por ello, se puede alegar la ausencia de normas aplicables.

En el ámbito de los procesos administrativos la Ley 38 de 2000, tiene carácter supletorio por lo que puede ser aplicada en caso de vacío o falta de un procedimiento especial, tal como lo establece el artículo 37, que establece: "*Esta ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.*". En ese sentido, la Comisión Técnica Distrital, puede analizar cualquier queja o denuncia, bajo los parámetros de la Ley 38 del 2000: "*Título VI de las Peticiones, Consultas, Denuncias y Quejas*" que desarrolla lo atinente al procedimiento relacionado con las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos.

De igual manera, puede la Comisión Técnica Distrital basar la investigación, en las normas del código de ética de los servidores públicos contenida y desarrollada en el Decreto Ejecutivo 246 de 2004 "*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central*", y aunque el Decreto Ejecutivo 246 de 2004, se refiere a las entidades de Gobierno Central, en modo alguno, excluye de su aplicación a los servidores públicos de los municipios, ni a otros que hagan parte de la función pública, según lo establece el artículo 2, que se transcribe.

"Artículo 2: Para los efectos del presente decreto, se entiende por Función Pública toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico".

2. Cuales (sic) son los efectos jurídicos y legales en el caso de que la Comisión Técnica Distrital acoja una queja en contra de un Juez de Paz, realice el análisis de la queja y haga una recomendación de sanción al alcalde, sin haber dictado (confeccionado) previamente a la que queja, ¿un reglamento de procedimientos disciplinarios de los Jueces de Paz?

Con relación a esta pregunta le reiteramos que, desde la función orientadora de la Procuraduría de la Administración, no nos es dable emitir opinión de fondo respecto a los efectos legales que pueda generar la falta o no de reglamento dentro del proceso de análisis e investigación que inicie la Comisión Técnica Distrital, ya que de ello pueden generar acciones jurisdiccionales posteriores.

3. Qué carácter tiene dicho reglamento, es decir privado o público, debe ser publicitado para el conocimiento de terceros interesados como los Jueces de Paz, o debe mantenerse exclusivamente para uso interno de la Comisión Técnica Distrital.

Los reglamentos o procedimientos que dicte la Comisión Técnica Distrital, son actos de carácter general emitidos en el marco de una función atribuida por la ley, por lo tanto, deben cumplir con el requisito de publicidad para su validez. En ese sentido, el acta que aprueba los reglamentos, procedimientos y demás actos de alcance general, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial, tal como se establece en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000 y en el artículo 1 de la Ley 53 de 2005, que se reproducen a continuación:

Ley 38 de 2000:

"Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior."

Ley 53 de 2005


"Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación, publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de Internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

- 1. Los actos reformativos de la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con valor de ley y los decretos y las resoluciones expedidos por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.*
- 2. Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general. También, se publicarán por este medio, los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley."*

De esta manera esperamos haberle orientado objetivamente, respecto del tema consultado, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro.
Procurador de la Administración.

RGM/alvv
EXP CON-033-2021

