



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro
comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di

Chiriquí, 27 de febrero de 2024
C-CH-No.004-24

Licenciada
Nidia Hurtado
juez de paz de Las Lajas
distrito de San Félix
provincia de Chiriquí
E. S. M.



Ref.: servidumbre de paso, procedimiento en la justicia comunitaria de paz.

Licenciada Hurtado:

Me dirijo a usted, con motivo de su Nota número 001-24/CJCLL.N.H. de fecha 26 de febrero de 2024, recibido en esta Secretaría Provincial en esa misma fecha, resaltándole que esta Secretaría atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 emitida por el procurador de la administración, será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre las siguientes interrogantes:

“[...]”

1. *¿Puede acceder un Juez de Paz a la apertura de una servidumbre sin denuncia previa, solo con la solicitud de la parte interesada ya que esta posee una resolución del MIVIOT donde indica y reconoce que la servidumbre de paso existe?*
2. *¿Requiere el Juez de Paz una autorización por parte del MIVIOT, para acceder a la apertura de una servidumbre de paso, sin necesidad de llevar el debido proceso? [...].*

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y de conformidad con el contenido de su escrito, esta Procuraduría observa que lo consultado guarda relación con el procedimiento a seguir en cuando a la posible apertura de una servidumbre de paso; escenario jurídico que está regulado en el Título I, Capítulo VI Competencia del juez de paz, artículo 31 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016 “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria*”, en concordancia con los artículos 3, 4, 6, 8 y 18 del Decreto Ejecutivo No. 205 de 28 de agosto de 2018.

Aspectos generales sobre las servidumbres.

El Código Civil de Panamá, sobre el tema de las servidumbres nos ilustra al indicarnos que:

“Artículo 513. La servidumbre es un gravamen sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre, se llama predio dominante; el que la sufre predio sirviente.

Artículo 514. Las servidumbres pueden ser continuas o discontinuas, aparentes o no aparentes.

Continuas son aquellas cuyo uso es o puede ser incesante sin la intervención de ningún hecho del hombre.

Discontinuas son las que se usan a intervalos más o menos largos y dependen de actos del hombre.

Aparentes las que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores, que revelan el uso y aprovechamiento de las mismas.

No aparentes las que no presentan indicio alguno exterior de su existencia.

Artículo 515. Las servidumbres son además positivas o negativas. Se llama positiva la servidumbre que impone al dueño del predio sirviente la obligación de dejar hacer alguna cosa o de hacerla por sí mismo; y negativa, la que prohíbe al dueño sirviente hacer algo que le sería lícito sin la servidumbre.

Artículo 516. Las servidumbres son inseparables de la finca a que activa o pasivamente pertenecen.

Artículo 517. Las servidumbres son indivisibles. Si el predio sirviente se divide entre dos o más, la servidumbre, no alterando el lugar de su uso, ni agravándola de otra manera.

Artículo 518. Las servidumbres se establecen por la ley o por la voluntad de los propietarios. Aquellas se llaman legales y éstas voluntarias.”



En relación con la primera interrogante, antes de dar respuesta a la misma, es oportuno manifestarle que la administración de justicia local, está cimentada sobre una jurisdicción especial, denominada Justicia Comunitaria de Paz; la cual está sustentada en el principio de independencia, lo que quiere decir que se desarrollará con sujeción a los derechos humanos, a la Constitución Política de la República de Panamá y a la Ley.

Siendo las cosas así, es fundamental saber que sobre los temas de servidumbre en la Ley No. 16 de 2016, en su artículo 31, se hace referencia a las servidumbres de la siguiente manera:

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

[...]

2. Asuntos relacionados a las servidumbres...

En el caso de servidumbre, 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.”.

Como se puede apreciar de la norma citada, los temas relacionados a las servidumbres son causas civiles en donde el legislador le dio la potestad al juez de paz de resolverlas de manera provisional, hasta tanto el poder judicial determine lo contrario o algo distinto a la medida aplicada.

En este orden de ideas, debemos hacer referencia de las tres (3) maneras en las que se puede dar inicio en una determinada Casa Comunitaria de Paz, de un proceso civil, especialmente en materia de servidumbre. Veamos el contenido de los artículos 3 y 4 del Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, la cual reglamenta la Ley No. 16 de 2016:

Artículo 3. En la casa de justicia comunitaria los procesos ante el juez de paz pueden iniciar de las siguientes formas:

1. De oficio: cuando el juez tiene conocimiento de un asunto que es de su competencia y decide invitar a las partes a solucionarlo en la casa de justicia comunitaria.
2. A solicitud de parte: cuando una o ambas partes de un conflicto solicitan al juez de paz conocerlo y solucionarlo.



3. Por derivación de otra autoridad: cuando una autoridad judicial o administrativa, distinta al juez de paz, remiten el asunto a la casa de justicia de paz competente.”

Artículo 4. El juez de paz, podrá iniciar un proceso de oficio, tomando en consideración la naturaleza de las causas, la afectación del interés público y comunitario, y sus consideraciones particulares.”.

Sobre este contexto, se debe tener presente lo manifestado por el artículo 6 de la norma *ut supra* citada, al decirnos que cuando una parte solicita la intervención del juez de paz mediante escrito no se requerirá ninguna formalidad especial, pero se deberá contemplar igualmente, como mínimo, los datos descritos en el formulario de registro del caso de la Casa de Justicia Comunitaria.

Además, el juez de paz sobre el caso que nos ocupa, deberá tener en cuenta el contenido del artículo 8 de la norma *ut supra* citada, veamos:

“Artículo 8. **Las causas civiles y comunitarias**, contempladas en el artículo 31 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, **por su carácter dispositivo y su afectación principal a intereses particulares, requieren acción de parte, excepto en los casos de asuntos relacionados con servidumbres...** con el **concepto previo correspondiente a la oficina de ingeniería municipal**, en los cuales el **juez de paz podrá actuar de oficio o a petición de parte**, según las circunstancias de cada caso.” (El resaltado es nuestro).

Por otro lado, el juez de paz conoce de igual manera que sobre toda actuación realizada en la Casa Comunitaria de Paz se debe formar un expediente con todas las piezas procesales relacionadas a la controversia, con fundamento jurídico basado en el artículo 495 del Código Judicial de Panamá, la cual nos dice que: “*De todo proceso se formará un expediente debidamente numerado, de foliatura continuada, que comprenderá la gestión y la actuación en cada una de las instancias...Concluido el proceso, el juez del conocimiento ordenará su archivo en la secretaría del mismo.*”.

Siendo las cosas así, es oportuno mencionarle que la Justicia Comunitaria de Paz siempre actuará bajo el principio de armónica colaboración con las diferentes instituciones públicas que componen el Estado panameño; no obstante, todo administrador de justicia local será



observante del contenido del artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, la cual nos hace reflexionar, a pesar que es enfocado sobre las actuaciones administrativas, cuando nos dice que:

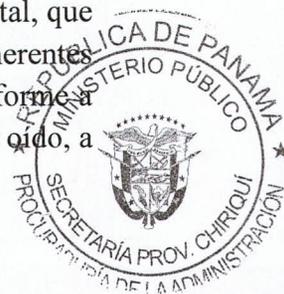
“Artículo 34. **Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo** a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo **del debido proceso legal**, con objetividad y **con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”. (El resaltado es nuestro).

Es por ello que, en los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, se planteó que:

“...es necesario reglamentar el procedimiento ante el juez de paz, conforme lo prevé la Ley 16 de 17 de junio de 2016, con la finalidad de implementar la Justicia de Paz con apego al principio del debido proceso, la informalidad y la oralidad, de manera que se garantice el acceso a la justicia comunitaria respetando los derechos humanos de sus usuarios...” (el subrayado es nuestro).

Sobre el tema del principio del debido proceso, la Corte Suprema de Justicia de Panamá mediante la Sentencia de 10 de septiembre de 2021. *Demanda de Inconstitucionalidad contra artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario y dicta otras disposiciones*. Determinó que:

“El debido proceso, es el más trascendental, significativo y sustancial de los derechos constitucionales, además de la Tutela Judicial Efectiva y el Acceso a la Justicia, por ser aplicable en las actuaciones administrativas, tiene una importante repercusión en la potestad sancionadora de la Administración. De manera tal, que se garantice la existencia de un procedimiento que asegure los derechos inherentes al debido proceso; es decir, a ser juzgado por autoridad competente, conforme a los trámites legales y no más de una vez (cosa juzgada), a la defensa, a ser oído, a



aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, a la doble instancia y a la Tutela Constitucional. En consecuencia, en cada una de las etapas, básicas del proceso administrativo sancionador, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal.”.

Sobre la Sentencia citada, nuestra máxima corporación de justicia desarrolla su argumentación bajo el amparo del artículo 32 de Constitución Política de Panamá, cuando hace referencia a la legalidad en materia de competencias y al debido proceso, veamos:

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por **autoridad competente y conforme a los trámites legales**, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.” (El resaltado es nuestro).

Con lo mencionado en párrafos anteriores, damos respuesta a su segunda interrogante.

De esta manera esperamos haberle orientado con relación a sus interrogantes, manifestándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Como muestra de mi consideración y respeto,

Atentamente,

Dr. Giuliano Mazzanti A.
Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,
Comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di
Procuraduría de la Administración



Nidia Hurtado
4-2047-314
29/2/2024
2:39 p.m.

Gm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 774-26-22, 774-15-06 * Fax: 774-96-26
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *