



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de enero de 2024
C-SAM-02-24

Señor
Cristóbal Bello
E. S M.

Ref: Fianza de Paz y Buena Conducta, aplicada dentro de los procesos de mediación

Señor Bello:

Me dirijo a usted, en ocasión a su nota s/n de 23 de enero de 2024, recibida en la Secretaría de Asuntos Municipales, el 25 del mismo mes y año, a través de la cual nos consulta sobre la figura de la Fianza de Paz y Buena Conducta, concretamente pregunta lo siguiente:

- “¿En qué casos aplica y cuál sería la naturaleza de esta fianzas (sic)?
- ¿Esta fianza aplica dentro de un proceso de mediación?
- ¿En el caso que se establezca dicha fianza dentro del proceso, la misma debe indicar la fecha término para ser constituida?

En cuanto al objeto de su solicitud, me permito indicar que de conformidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a **servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo que debe seguir en un caso concreto**; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, en atención a que no guardan relación con las funciones previamente establecidas, y quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público.

Ahora bien, con base a lo que dispone el numeral 6 del artículo 3 del citado cuerpo jurídico, que señala nuestra misión de ofrecer orientación legal a la ciudadanía en la modalidad de educación informal, y al derecho de petición consagrado en el artículo 41 constitucional, procedemos a dar una orientación general, a manera de docencia, sin que ello implique o constituya un pronunciamiento de fondo o un criterio concluyente para esta Procuraduría.

Frente a sus interrogantes, nos permitimos hacer un recorrido de la figura Fianza de Paz y Buena Conducta, y posteriormente, daré contestación a sus inquietudes en el orden en que fueron expuestas, sin que se trate de un criterio o posición vinculante de esta institución.

I. Recorrido de la Figura de Fianza de Paz y Buena Conducta, en el Código Administrativo

Haciendo un examen de la figura de la fianza de paz y buena conducta, desde la antigua justicia administrativa de policía, esta se aplicaba como una sanción contenida en el artículo 878 del Código

Administrativo¹ y por otro lado, era tratada como una medida preventiva de seguridad o caución². Resulta, oportuno destacar el doble carácter que el legislador en la época de los corregidores, le imprimía a la figura. Según la magíster Rosenda Sarmiento en su Manual de Corregidores, esa doble funcionalidad de la medida *“ha sido cuestionada por algunos Abogados, pero mientras tanto “el Órgano Judicial o el Legislador no dispongan otra cosa, se seguirá utilizando en su oportunidad, como una caución o garantía de que el querellado mantendrá buena conducta y no se meterá contra el individuo provocado, amenazado.”*³

En ese orden de ideas, si se trataba de una sanción aplicada por los antiguos corregidores, esta requería cumplir una serie de pasos dentro del procedimiento correccional tales como: la formulación verbal de cargos y descargos, pruebas, alegatos y si en la decisión se imponía una fianza, debía contar con una resolución motivada, ser notificada a las partes, quienes podían ejercer su recurso de apelación, una vez ejecutoriada. *La autoridad de policía le establecía al obligado a dar la fianza, el término para que presentará su fiador.*⁴ De no presentarse el fiador se entendía con ello, que no había fianza.⁵

Sin embargo, es oportuno puntualizar que la fianza de paz y buena conducta como medida preventiva o de caución aplicaba para impedir *las vías de hecho*, es decir, actuaciones injustificadas de las personas que no están amparadas por un mandato legal, judicial o administrativo expreso. En estos casos, conforme lo establecían los artículos 886 y 890 del Código Administrativo⁶, la autoridad de policía (alcaldes o los antiguos corregidores) aplicaba medidas “preventivas”, como la fijación de una fianza de paz y buena conducta.⁷, con la finalidad de preservar la vida e integridad de las personas objeto de conflicto.

En esa línea de reflexión, lo que se buscaba con la medida preventiva o precautoria era prevenir antes de cualquiera acción de las partes independiente de las resultas de la decisión final por parte de la autoridad de policía; ello con el propósito de proteger la vida, honra y bienes de todas las personas, y la de garantizar el respeto efectivo de sus derechos individuales y colectivos, conservando la paz y la tranquilidad de la comunidad. (cfr. Artículo 17 constitucional).

Vale apuntar, que la fianza de paz y buena conducta puede surgir de varias situaciones por ejemplo para evitar los conflictos o disputas vecinales; maltratos domésticos, etc. Estas, medidas son útiles si se necesita el amparo de la autoridad local por un período de corta duración. Es así que, con el Código Administrativo la fianza de buena conducta se fijaba por el término de un año.⁸ Adicional a ello, debía presentar un fiador abonado, que se hiciera responsable de la buena conducta del fiado, y en caso de que no la observare aquel debía cubrir los gastos de la fianza impuesta, además de pagar las cosas, daño y perjuicios ocasionados por las faltas cometidas. El fiador abonado, de acuerdo con la doctrina es la persona que merece confianza y el respeto de la autoridad, debido a su caudal o crédito.⁹

Hay que agregar, que la fianza de paz y buena conducta estaba incluida en la descripción de sanciones aplicables a las contravenciones o faltas administrativas contenidas en el código administrativo, pues

¹ Artículo 878 del código administrativo que contemplaba la fianza de paz y buena conducta como una sanción; esta norma fue derogada por la ley 16 de 2016.

² Artículo 933 del código administrativo derogado por la ley 16 de 2016.

³ Manual de Corregidores, suscrito por la licenciado Rosenda Sarmiento, 1998.

⁴ Artículo 19 de la Ley 112 de 1974, artículos 1702 al 1720 del código administrativo derogados por la ley 16 de 2016.

⁵ “El fiador es la persona que se obliga a evitar que el fiado sancionado intervenga en contra de la otra parte ya sea de palabras o de obras. Un fiador abonado, se refiere a aquella persona que se considera puede pagar la fianza en caso que se quebrante”. (cfr. Consulta C-41-12 de 10 de julio de 2012)

⁶ Cfr. C-Nº2 de 16 de enero de 2006.

⁷ Derogados por la ley 16 de 2016.

⁸ Cfr. C-15-14 de 8 de mayo de 2014.

⁹ Cfr. artículo 886 y 890 del código administrativos derogados por la ley 16 de 2016.

⁹ Cfr. <https://dpcj.rae.es/lema/abonado>

con ello, se buscaba asegurar el cumplimiento de una obligación asumida, por parte de un fiador responsable, que garantizará el pago en caso de quebrantamiento de la sanción.

II-Ley 16 de 2016 y la figura de la fianza de paz y buena conducta

Partiendo del objeto de su consulta, con la entrada en vigencia de la Justicia Comunitaria de Paz, los Jueces de Paz, podrán resolver y sancionar los negocios o asuntos sometidos a su competencia, de conformidad con las sanciones preceptuadas en el artículo 44 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*”; concretamente, nos referiremos a la figura de la Fianza de paz y buena conducta; veamos:

“Artículo 44. Los Jueces de Paz podrán imponer las sanciones siguientes, de acuerdo con la gravedad de la falta o del asunto:

1...

3. Fianza de paz y buena conducta.

...”

Asimismo, el numeral 3 del artículo 46, del Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018, regula la referida figura, en los siguientes términos, así:

“Artículo 46. Se entenderán las sanciones previstas en el artículo 44 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, así:

1...

....

3. Fianza de paz y buena conducta es una sanción mediante la cual la parte sancionada queda obligada a presentar un fiador abonado, quien deberá responder por la buena conducta del sancionado. La sanción no excederá de un año, salvo los casos en que el juez de paz considere necesario mantenerla por un plazo hasta de un año adicional.

...”

III-Contestación a las interrogantes

Luego de examinadas las disposiciones antes transcritas, y dando respuesta a su primera inquietud, podemos concluir que la fianza de paz y buena conducta, **tiene una naturaleza sancionatoria** impuesta por el Juez de Paz, en atención a la gravedad de la falta o del asunto sometido a su examen; tomando en cuenta los principios que orientan la justicia comunitaria y la valoración de las pruebas, de acuerdo a la sana crítica y el debido proceso.

La fianza de paz y buena conducta, es una sanción que obliga a la parte sancionada a presentar un fiador abonado, es decir, una persona que responda por la buena conducta del fiado o infractor, en los términos señalados por el juez de paz. Esta sanción, precisamente, se aplica cuando la persona ha quebrantado lo dispuesto u ordenado por el juez en una resolución debidamente motivada.


En esa línea de ideas, dicha fianza no debe exceder de un año, salvo que a juicio del juez de paz, deba mantenerse por un año adicional. En resumen, la aplicación de dicha sanción, dependerá de los

asuntos o negocios que trate el juez de paz, según sus competencias contenidas en los artículos 29 y 31 de la citada Ley 16 de 2016.

En cuanto a su segunda interrogante, se debe recordar que la mediación comunitaria, es la primera alternativa de solución de conflictos que tienen las partes para acudir ante un tercero imparcial llamado mediador, quien facilita el diálogo y aborda la situación de conflicto en el marco de las relaciones fundamentadas en el reconocimiento, el respeto por el otro y la convivencia pacífica; práctica que emerge de las dinámicas y pautas de interacción para el abordaje directo de los conflictos, sin la necesidad de acudir a las instancias judiciales.¹⁰ Por lo tanto, la figura de la fianza de paz y buena conducta, como mecanismo sancionatorio impositivo no opera en los procesos de mediación, los cuales se rigen por principios de la autonomía de la voluntad de las partes, equidad, neutralidad, confidencialidad, economía y eficacia.¹¹

En relación a su última inquietud, me permito indicar que esta quedó absuelta en su segunda pregunta, por tal motivo y luego del estudio expuesto, esperamos haberle orientado objetivamente en sus cuestionamientos, resaltando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo o un dictamen jurídico concluyente en los temas examinados.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cd.

¹⁰<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/caja-herramientas-mrc/Documents/assets/3.1.1.-gu%C3%ADa-para-la-implementaci%C3%B3n-de-la-mediaci%C3%B3n-comunitaria---versi%C3%B3n-final.pdf>

¹¹ Ver artículo 52 del Decreto Ley N°5 de 8 de julio de 1999 "Por el cual se establece el Régimen General de Arbitraje, de la Conciliación y de la Mediación."