



**República de Panamá**  
**Procuraduría de la Administración**

Panamá, 5 de agosto de 2024.  
C-SAM-31-24

Señor  
**Rubendarío Lorenzo Ríos**  
Alcalde de Las Minas  
Provincia de Herrera  
E. S. D.

**Ref. Rotación de los Jueces de Paz**

Señor Alcalde:

En atención al artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, sobre la función de la Procuraduría de la Administración de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento, en ocasión a su nota No.78-2024, fechada 3 de julio de 2024, a través de la cual nos consulta, sobre la viabilidad de rotar a los jueces de paz del Distrito, en el supuesto que la ley no lo prohíbe, nos permitimos indicar que; ni en la Ley 16 de 2016, ni en el Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, que la reglamenta, hace referencia a las medidas de movilidad laboral, que le pueden ser o no aplicadas a los jueces de paz. Acciones estas, del ámbito de los recursos humanos desarrollados de la Ley 9 de 1994, reglamentos y las disposiciones municipales.

Sobre la opinión expresada, misma que pasamos a ampliar seguidamente, es necesario advertir que no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio vinculante de la Procuraduría de la Administración.

A diferencia de otros funcionarios de la administración pública local, de libre nombramiento y remoción, el ingreso a la función pública de los jueces de paz, así como lo relativo a las acciones de personal, se rige por lo dispuesto preferentemente en la Ley 16 de 2016, que instituye la jurisdicción especial, el Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, reglamentario de la Ley 16 de 2016, normativas municipales, así como las demás leyes supletorias que le sean aplicables.

Analizando el marco normativo de la referencia, podemos destacar algunas características que distinguen el cargo y nombramiento del juez de paz:

1. **El juez de paz es un funcionario del gobierno local, pagado con fondos del presupuesto municipal.** Según lo establece el artículo 10 de la Ley 16 de 2016<sup>1</sup>, es parte de la estructura del municipio, al indicar, en el artículo 79 de la Ley 37 de 2009, que el gobierno local lo constituyen las instancias de poder deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria.

---

<sup>1</sup> **Artículo 10.** Los salarios y demás prestaciones del juez y los funcionarios de la casa de justicia comunitaria, incluyendo el mediador comunitario cuando este último sea funcionario, serán cargados al presupuesto de rentas y gastos municipales.

Por lo tanto, en cuanto a la función administrativa, el juez de paz, queda sujeto a lo establecido en la Ley 16 de 2016, el reglamento interno y los acuerdos municipales, la Ley 38 de 2000 sobre el procedimiento administrativo, la Ley 9 de 1994, relativa a las disposiciones de recursos humanos, lo que no debe confundirse con la independencia de sus actuaciones jurisdiccionales, en el marco de la Ley 16 de 2016, amparadas en los principios de la justicia comunitaria, tema ampliamente desarrollado en la consulta C-SAM.32-21 de 12 de agosto de 2021.

En la Circular No.04-18 de 28 de mayo de 2018, “*Implementación de la nueva Justicia Especial de Justicia Comunitaria de Paz*”, dictada por esta Procuraduría,<sup>2</sup> respecto a la separación de las funciones jurisdiccionales que ejercen, y el régimen administrativo municipal que le es aplicable por ser funcionario municipal, en los numerales 10, 12 y 13<sup>3</sup>, hace referencia a los parámetros legales a los que se ciñen dichas funciones.

2. **El de juez de paz, es un funcionario de periodo fijo**, nombrado por el término de diez años, según lo establece el último párrafo del artículo 20 de la Ley 16 de 2016.

La condición de periodo fijo, es otorgada por la Constitución y las leyes a ciertos servidores públicos en virtud del cargo llamado a ejercer, la propia norma le ha señalado el periodo al que se circunscribe el ejercicio de la función pública, con independencia del mecanismo de ingreso, en cuanto sean de nombramiento, elección o selección.

<sup>2</sup> Publicada en la página de la Procuraduría de la Administración, enlace. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/04-2018>

<sup>3</sup> (...)

“10. En esa misma línea, debemos destacar lo señalado en la doctrina más autorizada y en la jurisprudencia internacional, que **la independencia judicial**, en su sentido más estricto hace sólo referencia al ejercicio exclusivo de su función jurisdiccional y no, por supuesto, a otras relaciones que pueda sostener con terceros, tales como su condición de empleado público, que determina que perciba sus emolumentos del presupuesto general del Estado; ni su régimen de nombramientos, ascensos y ceses, ámbito disciplinario y otros; en definitiva, se ciñe exclusivamente al ejercicio de su función jurisdiccional, es decir, **su total independencia al realizar actuaciones y dictar resoluciones en asuntos de su competencia sometidos a su consideración**. (Camper, Muñoz, Jaime. El derecho a un Juez Independiente e imparcial en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Revista General de Derecho Procesal. Pág.3, 2013).

(...)

12. No debe perderse de vista, que el Juez de Paz es una autoridad municipal, similar al Tesorero Municipal o al Ingeniero Municipal, y por lo tanto, es un funcionario municipal; el cual debe cumplir a cabalidad con las funciones con fundamento a lo establecido en los artículos 17,18 y 234 de la Constitución. (Cfr. Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 1998)

13. Por otro lado, las actuaciones del Juez de Paz y del personal que integra la casa de justicia comunitaria de paz, están sujetas a los regímenes disciplinarios establecidos en la ley (artículos 72,73,74 y 75 de la Ley 16), y a las normas de administración municipal contemplada en los decretos y en los acuerdos municipales respectivos.

También están sujetos al cumplimiento de los parámetros legales en sus actos y a utilizar las líneas de coordinación con las unidades administrativas municipales. Además están sujetos a los controles administrativos que determine el Alcalde, en su calidad de Jefe de la Administración (artículo 241 y el numeral 4 del artículo 243 de la Constitución), el Consejo Municipal (numeral 2 del artículo 242 de la Constitución) y a la Contraloría General de la República (numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política). Igualmente, desde el punto de vista ético, están sujetos al control que ejercen los ciudadanos”.

Exceptuando los de carreras públicas, quedan excluidos, conforme lo establece la normativa constitucional, en el artículo 307 (numeral 2).

3. **El perfeccionamiento del acto de nombramiento del juez de paz, conlleva se cumpla con un conjunto de requerimientos y de acciones preparatorias** en el que participan el alcalde, la sociedad civil y el concejo, que concluye con el acto condición, que reviste de poder al juez de paz para ejercer la función jurisdiccional.

Su nombramiento, requiere de la participación de la Comisión Técnica Distrital, el Alcalde, y el Concejo en la forma prevista, en los Artículos 19 y 20<sup>4</sup>, de la Sección 2da, Proceso de Selección y Nombramiento, Capítulo IV “*Juez de Paz y Mediador Comunitario*”, la cual examinará que se los aspirantes al cargo cumplan con los requerimientos del artículo 15, de la Ley 16 de 2016 entre ellos, el del numeral 6, sobre lo siguiente: “*Ser residente, preferiblemente, en el corregimiento respectivo, durante los dos años anteriores a su postulación.*” Esto conlleva a inferir, que el interés del legislador, sería el de asegurar hasta donde fuese posible que, el juez de paz, fuese un vecino del lugar, conocedor de la realidad comunitaria, y que desde esa experiencia y conocimiento comunitario, sería más cónsona su participación en solución de los problemas vecinales.

También, la Ley 16 de 2016, en el artículo 15 (numeral 7) incorporó la participación de las organizaciones de la sociedad civil del corregimiento o en su defecto del distrito, en calidad de postulante del candidato a juez de paz, siendo este un requisito, para ocupar el cargo de juez de paz<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> **Artículo 19.** Con la finalidad de reunir a la Comisión Técnica Distrital, cada vez que se haga necesario iniciar un proceso de selección de los jueces de paz y de los mediadores comunitarios, cuando estos sean funcionarios permanentes de la casa de justicia comunitaria, el alcalde dictará una resolución que contenga los puntos siguientes:

1. Citación a los miembros que deben integrar la Comisión.
2. Convocatoria pública para los interesados en el cargo de jueces de paz.

El alcalde realizará una convocatoria pública por corregimiento para la selección de los aspirantes al cargo de juez de paz y de mediador comunitario, cuando este último sea un funcionario permanente.

Culminado el proceso de convocatoria, el alcalde tendrá un periodo de ocho días hábiles para revisar el cumplimiento de los requisitos solicitados y remitir a la Comisión Técnica Distrital, una vez instaurada, una lista con todos los aspirantes que reúnen los requisitos de elegibilidad.

**Artículo 20.** Reunida la Comisión Técnica Distrital, esta evaluará la documentación de los aspirantes, realizará una entrevista y le asignará puntaje a cada uno de ellos.

Culminado este proceso, que no será superior a quince días, la Comisión remitirá al alcalde el informe de evaluación de los aspirantes.

El alcalde remitirá al Concejo Municipal una terna de los aspirantes para que proceda a la selección y nombramiento del juez de paz respectivo, dentro de un término no mayor de tres días hábiles, contado a partir de la recepción del informe de la Comisión Técnica.

El juez de paz será nombrado para un periodo de diez años, culminado este periodo podrá ser considerado para periodos posteriores.

<sup>5</sup> **Artículo 15.** Para ser juez de paz se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Ser mayor de treinta años.
3. Ser abogado en aquellos municipios metropolitanos y urbanos; y en los municipios semiurbanos y rurales, haber culminado educación media.

4. **El nombramiento del juez de paz, es un acto administrativo revestido de legalidad,** en que se le indica al funcionario, el cargo, funciones a desempeñar, y demás condiciones a las que se sujeta el nombramiento. En consecuencia, en el acto de nombramiento del juez de paz, debe señalar el lugar en que desempeñará la función jurisdiccional.

De tal suerte, que cualquiera acción de personal que modifique el acto originario de nombramiento debe cumplir las mismas formalidades.

5. **El nombramiento del juez de paz es un acto administrativo compuesto,** que en su perfeccionamiento participan la Comisión Técnica Distrital, el alcalde y el Concejo.

Luego del abordaje inicial, pasamos a referirnos a la viabilidad de la acción de recursos humanos, que implique la rotación del juez de paz, en la medida que le sean aplicables.

El juez de paz, funcionario municipal al que corresponde el ejercicio de la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, queda inmerso dentro de la estructura administrativa municipal, y no separada de ella, pero la ley le ha reconocido cierta estabilidad en el cargo, por el periodo de diez (10) años, aunque dicha estabilidad no es absoluta, porque tal como lo establece la propia Ley 16, pueden ser sujetos de la aplicación de medidas disciplinarias, que concluyen con su destitución.

Con la Ley 16 de 2016, se dotó a los alcaldes de facultad para reglamentar el funcionamiento de las casas de justicia de paz. El artículo 11, señala que se incorpora al reglamento interno municipal lo relativo al funcionamiento de las casas de justicia, cuyo contenido abarca procedimientos y acciones en materia de recursos humanos, y que goza de presunción de legalidad.

En ese sentido, en materia de recursos humanos, en los municipios se deberá observar lo determinado en el reglamento de funcionamiento de las casas de justicia de paz, reglamento interno municipal, y la Ley 9 de 1994, *Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa*<sup>6</sup>, reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, *“Por lo cual se reglamenta la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa”*, régimen que se aplica supletoriamente al sistema de recursos humanos en los municipios, en conjunto con el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, aprobado mediante Resolución No. 17 de 30 de noviembre de 1998 *“Por la cual se dictan procedimientos técnicos para el trámite de acciones de recursos humanos”*<sup>7</sup> emitido por

- 
4. Haber aprobado previamente el curso de formación inicial al cargo brindado por la Procuraduría de la Administración.
  5. Poseer estudios en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos o Mediación Comunitaria.
  6. Ser residente, preferiblemente, en el corregimiento respectivo, durante los dos años anteriores a su postulación.
  7. Ser postulado por la comunidad o una organización social del respectivo municipio.
  8. No haber sido condenado por casos de violencia doméstica.
  9. No haber sido condenado por delito doloso en los diez años anteriores a su designación.
  10. Tener idoneidad ética, de acuerdo con el procedimiento aprobado por la Comisión Técnica Distrital.

<sup>6</sup> *“Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, Por la cual establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley 23 de 2017”*. G.O 28729.

<sup>7</sup> Publicado en Gaceta Oficial 24197.

la Dirección General de Carrera Administrativa, actualizada mediante la Resolución No.596 de 18 de noviembre de 2008”<sup>8</sup>,

La Ley 9 de 1994, sobre las acciones de recursos humanos, que impliquen la movilidad del servidor público, se encuentra la modalidad denominada traslado, definido en el artículo 3 Núm. 55, como: *“la reubicación de un servidor público permanente con estatus de carrera a otro puesto del mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas, en la misma institución o en otra incorporada a la Carrera Administrativa”*. A su vez, en los artículos 81 y 82, las condiciones en que pueden darse, veamos:

**Art. 81.** En ningún caso se efectuarán traslados por razones disciplinarias.

**Art. 82.** Para el traslado de un servidor público deben darse las siguientes condiciones:

1. Que haya una necesidad debidamente comprobada en el servicio.
2. Que exista la vacante y partida presupuestaria correspondiente.
3. Que el servidor público acepte el traslado.
4. Que exista la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe de la oficina donde se trasladará.
5. Que no represente ninguna erogación adicional a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba.

Por su parte, en el Decreto Ejecutivo No. 222 de 1998, reglamentario, se señala lo siguiente:

**Art. 129:** Se reconoce como acciones de movilidad los traslados y los desplazamientos y corresponderá a la Dirección General de Carrera Administrativa desarrollar la metodología correspondiente.

**Art. 130:** La movilidad de un servidor público para desempeñar diferentes tareas dentro de su entidad o en otra, deberá efectuarse en consideración a su formación, capacitación y experiencia.

En el Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, aprobado mediante Resolución No. 17 de 30 de noviembre de 1998, contiene y desarrolla, el traslado y la rotación, así:

**Traslado:** Se entenderá por traslado, la reubicación del servidor público de carrera administrativa dentro de la institución en la cual labora, para ocupar el mismo puesto de carrera administrativa, con su respectiva dotación presupuestaria, de manera permanente. El traslado procederá para facilitar la aplicación de medidas correctivas en casos de nepotismo sobreviviente y otras situaciones que afecten el servicio.

**Rotación:** Se entenderá por rotación, la reubicación de un servidor público, ya sea de carrera administrativa o no, a otro lugar de trabajo dentro de su institución, para desempeñar el mismo puesto, periódicamente, de manera temporal, la cual es una condición inherente al ejercicio del puesto.

---

<sup>8</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No. 26217.

Al servidor público sujeto de una acción de rotación, se le reconocerán todas las prestaciones a que tenga derecho por el hecho de laborar en constante cambio de su lugar de trabajo.

La rotación deberá ser programada con equidad, de tal manera que no implique o conlleve discriminación o situaciones injustas que afecten negativamente el desempeño del servidor público sujeto de la misma.

De los conceptos contenidos en la normativa de la referencia, el traslado viene a ser una acción de personal de carácter permanente, que se implementa, con ocasión de la reubicación por ascenso, ocupar un cargo vacante por concurso, solicitud del propio funcionario a otro puesto del mismo nivel, requiriendo de la aceptación del funcionario. Mientras que la rotación, será “periódica o temporal”, por la naturaleza o condición del servicio que se presta. Esta rotación debe ser programada, sin que se afecte al servidor público.

En cuanto a la normativa dictada por el Municipio de Las Minas, en su Acuerdo Municipal No.13- 2022 de 15 de junio de 2022 “*Por el cual se establece el reglamento interno de personal del Municipio de Las Minas*”<sup>9</sup>, artículo 5, define el alcance de la acción de traslado y de rotación, veamos:

**Traslado:** El Acto mediante el cual se pasa a un empleado de un puesto a otro de MAYOR O MENOR Jerarquía con mayor igual remuneración.

**Préstamos o rotación:** acción en la cual se asigna el personal a otra institución en tiempo definido.

De tal suerte que, las acciones de personal, que vaya a implementar el alcalde en su condición de Jefe de la Administración, función atribuida por la Constitución Política en el artículo 241, concordante con el artículo 43 de la Ley 106 de 1973, observará los procedimientos en ellas establecidas, teniendo claro, los términos y condiciones en que pueden aplicarse dichas medidas.

Por lo que si bien, la Ley 16 de 2016, no prohíbe el traslado o la rotación de los jueces de paz, no se puede obviar, que se trata de un funcionario que goza de estabilidad, nombrado para un periodo de diez (10) años, que al momento de participar en el proceso de selección se requirió ser residente de ese corregimiento, al menos dos años antes de su postulación. De manera que, el traslado o rotación, en ningún caso puede ser aplicada con menoscabo del servicio y del servidor público, que puede verse afectado con la acción, ni imponerse como medida de carácter disciplinaria.

Las acciones de personal que aplique la autoridad nominadora, con base al reglamento interno, en cuanto puedan afectar derechos subjetivos, deben estar justificadas, sujetarse al debido proceso, y el acto debe estar motivado, tal como lo contempla el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, en cuyo favor, el funcionario podrá ejercer las acciones legales que estime conveniente.

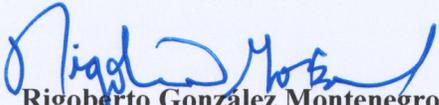
Es decir, que desde la óptica de la Procuraduría de la Administración, el cargo de juez de paz, tiene condiciones diferentes a otros funcionarios de libre nombramiento y remoción, pero que

---

<sup>9</sup> Publicada en la Gaceta Oficial. 29711.

también le son aplicables las acciones contempladas en los reglamentos internos de sus municipios, porque así lo establece la propia Ley. De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterando que la opinión expresada no constituye un pronunciamiento de fondo, ni criterio vinculante de esta Procuraduría.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/av.

Exp. SAM-CON 27-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**