



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de octubre de 2023
C-SAM-43-23

Licenciado
Simón Álvarez E.
B&A LAW FIRM
E. S. M.

Ref.: Competencia de los Jueces de Paz para atender servidumbre

Licenciado Álvarez:

Hacemos referencia a su escrito s/n de 2 de octubre de 2023, recibido en esta Procuraduría el 12 de octubre del año en curso, a través del cual solicita a este Despacho en su condición de socio de la firma forense B&A LAW FIRM, se pronuncie sobre lo siguiente y cito:

“Si conforme la **Ley No. 16 de 17 de junio de 2016**, los Jueces Comunitarios de Paz, tiene la potestad o la facultad para modificar servidumbres de paso de planos debidamente aprobados tal y como se encuentra la servidumbre de paso aprobada en el **Plano No. 803-04-16554** de fecha 9 de mayo de 2003.

...
Como corolario del párrafo anterior la señora Juez Comunitaria de Paz, de la Casa Comunitaria de Paz de Cermeño, pretende de manera ilegal y antojadiza, modificar una servidumbre de paso que en el Plano Aprobado No. 803-04-16554 de fecha 9 de mayo de 2003, se estableció de 5 metros.

Para ello emitió una **Resolución No.004-23 de 20 de enero de 2023**, indicando que la servidumbre de paso de dicho plano aprobado debe ser de 10 metros y no de 5 metros, facultad que a nuestro criterio no le concede la **Ley No.16 de 2016**. Es por ello, que consideramos que la juzgadora en este caso se está extralimitando en sus funciones, atribuyéndose facultades y competencias que no le corresponde.

Esta es nuestra consulta, en el sentido de que nos indique que quiso señalar el Diputado o cual es el sentido o espíritu del contenido del numeral 2 del artículo 31 de la Ley No.16 de 2016.

Segundo cual es el procedimiento o el proceso para modificar una servidumbre de paso de un plano aprobado de vieja data si esta facultad le corresponde a los Jueces Comunitarios de Paz.”

Con relación al tema objeto de su consulta, nos permitimos indicarle que de conformidad con lo previsto por el artículo 6, numeral 1 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, toda vez que, no guardan relación con las funciones previamente establecidas y, quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público.

Por su parte, es oportuno señalar que no nos corresponde al tenor de lo indicado en la citada regulación normativa absolver cuestionamientos de particulares surtidas dentro de un proceso de controversia civil, (servidumbres); ventilados ante la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz; siendo una jurisdicción especial (artículos 2 y 3 de la Ley 16 de 2016) que escapa del ámbito de nuestra competencia conforme lo dispone el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de junio de 2000 *“que regula el procedimiento administrativo en general”*, cuyo texto señala que “las actuaciones de esta Procuraduría se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado excluyendo las funciones judiciales, legislativas y, en general, **las competencias especiales** que tengan los organismos oficiales.”

Sin embargo, en aras de ofrecer una orientación general al respecto, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo, o una posición vinculante, expondremos los siguientes aspectos:

I. Marco Conceptual

De acuerdo con el ordenamiento jurídico civil, la servidumbre se conceptúa como un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño; el inmueble en cuyo favor se constituye se llama predio dominante y el que la sufre se llama predio sirviente.¹ En esa línea, existen diversas clases de servidumbres para el caso que nos ocupa, la servidumbre legal, es definida por la doctrina como un *“derecho real que por ministerio de la ley grava los inmuebles sin expreso otorgamiento del título para constituirla”*²

En ese orden de ideas, el Jurista Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales define el concepto de servidumbre legal en la siguiente manera:

“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 servidumbre convencional (v).”³

Observamos de las definiciones expuestas, que la servidumbre legal, es un gravamen impuesto sobre un predio en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, para usar parcialmente de aquél, en los términos que la ley disponga según cada caso.

¹ Artículo 513 del Código Civil.

² <https://dle.rae.es/servidumbre>

³ <https://biblioteca.ismm.edu.cu/wp-content/uploads/2017/06/diccionario-juridico-politico.pdf>

En tal sentido, la participación del Juez de Paz, como primer interviniente en la comunidad, en asuntos relacionados con la servidumbre, se colige del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 205 del 28 de agosto del 2018, cuyo texto dispone lo siguiente:

“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 particular, requieren acción de parte; **excepto en los casos de asuntos relacionados con servidumbres**, arbolado rural y urbano, riego, pastizales, filtración de agua con el concepto previo correspondiente oficina de Ingeniería Municipal, **en los cuales el Juez de Paz podrá actuar de oficio** o a petición de parte, según las circunstancias del caso”. (Destacado nuestro)

De lo expuesto en la normativa, podemos destacar, que el juez de paz le corresponderá evaluar o apreciar los elementos allegados al proceso, tomando en cuenta los principios de la sana crítica; y demás pruebas, según la circunstancia del caso, tal como lo disponen los artículos 966 y 980 del Código Judicial.

II. Competencia

Haciendo un recorrido histórico respecto a la competencia que tenían los antiguos corregidores de policía en los procesos o causas relacionadas con la servidumbre; hoy día, ejercida esta competencia por los jueces de paz, nos permitimos traer a colación un extracto de la Sentencia de 3 de marzo de 2014 emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuyo texto señala:

“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 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."(Subrayado nuestro).

Visto lo anterior, observamos que lo atinente a la materia de servidumbre, aún se mantiene en la actual Justicia Comunitaria de Paz, destacando que los jueces de paz, **en los asuntos civiles y comunitarios** son competentes para atender esta materia, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 31, de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 y el párrafo final. Veamos:

"Artículo 31. Los jueces de paz **conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias** referente a:

1...

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."

En efecto, la competencia para atender y conocer de los procesos de servidumbre es limitada, es decir, el juez de paz al momento de atender el conflicto o negocio jurídico, se ceñirá a las causas o controversias civiles y comunitarias, que le presenten las partes, examinando y valorando el asunto bajo los principios que orientan la justicia comunitaria de paz y los principios que rigen el procedimiento civil⁴.

Hay que agregar, además, que de acuerdo con la norma objeto de estudio, las decisiones que adopte el juez de paz en materia de servidumbre, **serán de carácter provisional y preventivo**, la cual tiene por objeto, solamente, reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho. Sin embargo, cuando las partes no se conformen con lo resuelto por el juez, podrán acudir a la vía ordinaria; pero mientras tanto, esta se cumplirá en tanto que el poder judicial no la revoque.⁵

En cuanto a su segunda interrogante, debemos reiterar lo expuesto en líneas precedentes, en el sentido, de que si las partes no están de acuerdo o no se conformen con la decisión adoptada por el Juez de Paz, podrán ejercer sus recursos o acciones ante la instancia que corresponda.

⁴ Ley 402 de 9 de octubre de 2023 "Que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá".

⁵ Artículo 1741 del Código Administrativo.

A este respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 12 de julio de 2021, en su parte medular destacó lo siguiente:

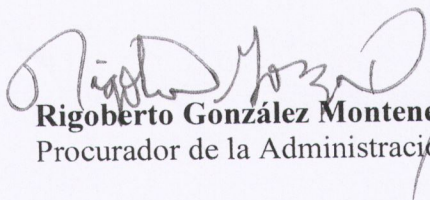
“...Puede ocurrir, sin lugar a dudas, que una decisión de Juez de Paz sea contraria a una norma jurídica o vulnere derechos fundamentales, para lo cual existen remedios idóneos en la Ley y la Constitución Política como el recurso ordinario de apelación y la acción de amparo de garantías constitucionales, siempre y cuando se satisfagan los requisitos y presupuesto para dichas instancias...”⁶

III. Conclusión

Luego de examinada la doctrina y la jurisprudencia, debemos concluir en términos generales sin que ello implique un pronunciamiento de fondo ni una posición de carácter vinculante, que los asuntos relacionados con la servidumbre son de competencia de los Jueces de Paz; y que sus decisiones son de carácter provisional y preventivo, cuyo objeto, es reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho; ello sin perjuicio, de que las partes puedan acudir al poder judicial para dirimir la controversia en dicha materia⁷, mientras tanto, aquélla deberá cumplirse, hasta tanto, no se produzca un pronunciamiento en la vía ordinaria.

A manera de contribución, adjuntamos copia de la consulta C-HE-CON-002-22 de 7 de junio de 2022, que trata sobre temas relacionados con la servidumbre. También se recomienda revisar nuestras consultas en la página web www.procuraduria-admon.gob.pa

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cd.

Adj. Copia de la nota C-HE-CON-002-22

Ref. Exp.CON-041-23

⁶ Cfr. Sentencia 12 de julio de 2021, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en demanda de Inconstitucionalidad de los artículos 39,40, 41 y 96 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, incoada por el licenciado Joseph F. Cosio Fuller.

⁷ Artículo 1741 del Código Administrativo.

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *