



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de octubre 2022.
C-SAM-43-22

Licenciado
César Flores
Juez de Paz del Corregimiento de José Domingo Espinar
Distrito de San Miguelito.
E. S. D.

Ref. Efectos en que se concede la apelación dentro de los procesos de desalojo y el desacato como sanción.

Señor Juez de Paz:

Me dirijo a usted con ocasión de la nota No.018-22 de 7 de octubre de 2022, en la que nos consulta sobre las actuaciones del juez de paz, relacionada con los procesos de desalojo como medida provisional, y la multa por desacato, en concreto, lo siguiente:

- a. “¿Si la resolución que ordena el Desalojo Provisional, puede ser apelable? Sí es así los efectos de este recurso de apelación son devolutivas”.
- b. “... Consulta, Esta multa puede ser convertida en días de arresto, tal como señala el numeral 1 del artículo 37 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016, adicional a esto tenemos el artículo 94 de la Ley No. 16 de 2016, que modifica el artículo 397 del de 6 meses a dos años o su equivalente en días multas o arresto de fines de semana”.

En atención al objeto de su consulta, me permito expresarle que de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a servir de consejera 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; sin embargo debemos advertir que las preguntas que nos formula, corresponden a decisiones que debe tomar el juez, en el ámbito de la jurisdicción especial de la justicia comunitaria de paz conforme a la Ley 16 de 2016, lo que excluye a esta Procuraduría de su conocimiento, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2, de la Ley 38 de 2000, que señala, cito; “*se excluyen de las actuaciones de la Procuraduría de la Administración las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*”.

De ahí, y en atención al artículo 3 (numeral 6) de la mencionada Ley 38, que nos insta a brindar orientación y capacitación legal a los servidores públicos; nos permitimos advertir que la respuesta a su petición no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante de este Despacho. En esa línea de pensamiento, pasamos a orientarle conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Una vez expuesto nuestro rol, en relación a la primera de sus interrogantes, esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que el desalojo y las demás medidas provisionales contempladas en el artículo 43 de la Ley 16 de 2016, y también en el artículo 43 del Decreto Ejecutivo 205 de 2018, vienen a constituir decisiones no definitivas dentro de procesos o causas presentes o futuras de conocimiento de la Justicia de Comunitaria de Paz, o que deban ser remitidos por el juez de la casa de justicia, a otra autoridad jurisdiccional.

Son medidas que tienen como propósito la salvaguarda y protección de las personas o sus bienes, frente a situaciones de hecho o que aparentemente pueden poner en riesgo su integridad. Sin embargo, por virtud del artículo 45 (último párrafo) y del artículo 4 de la Ley 38 de 2001, sin perjuicio de que se inicie o continúe el proceso civil, penal, familiar o administrativo respectivo, en los casos de presunta violencia doméstica, o maltrato al niño, niña y adolescente, la medida de protección que dicte el juez de paz, será temporal y bajo ningún concepto entra a conocer del proceso, por no ser de su competencia, debiendo remitir el expediente en un término de cuarenta y ocho horas a la instancia correspondiente.

A excepción de los casos por violencia doméstica, en el que el juez de paz, sin entrar a conocer el fondo del proceso, debe aplicar las medidas provisionales de protección, en los demás casos en los cuales mantiene la competencia, la ley establece los efectos en que se concede el recurso de apelación, entre ellos, el efecto suspensivo para que no sea ilusoria en cuanto a su eficacia la medida provisional adoptada mientras se inicie o se continúe con el proceso.

Sobre, su segunda interrogante, en anterior ocasión, mediante consulta C-SAM-032-22, esta Procuraduría opinó, indicando que en relación al artículo 37 de la Ley 16 de 2016, ante el incumplimiento del fallo, se deberá proceder conforme a lo establecido en el señalado artículo. Por otra parte, en cuanto a la aplicación del artículo 397 del Código Penal, es importante dejar claro, que las conductas que allí se sancionan, escapan de la competencia del juez de paz, precisamente por ser de ámbito penal, aun cuando se refieran al incumplimiento de las decisiones ejecutoriadas dictadas por el juez de paz.

Retomando el tema central que nos consulta, pasaremos a ampliar nuestro criterio, refiriéndonos a los efectos en que se concede la apelación, en caso que se ordene el desalojo como medida provisional.

En primer lugar, debemos distinguir desalojo como la medida de protección, aplicada en los casos por violencia doméstica, de aquellas medidas de carácter provisional en relación a los procesos de naturaleza civil, este último de los que sí, es competente el juez de paz.

Debe quedar claro, que ante los casos de violencia doméstica, se procederá conforme al artículo 45 (numeral 1) de la Ley 16 de 2016 y los artículos 7 y 9 de la Ley 38 de 2001, “*Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones*”, modificada mediante Ley 16 de 2016, ordenando el desalojo del presunto agresor, independientemente de que sea el propietario o su legítimo poseedor, toda vez que el propósito de la medida es la protección de que se encuentre en estado de vulnerabilidad. Ante estos casos el juez de paz debe remitir el expediente a la autoridad competente, en el plazo de las cuarenta y ocho horas, dejando desde ese mismo momento de conocer del proceso por no ser de su competencia, y por lo tanto, la medida provisional o precautoria que dicte, se mantendrá vigente por todo el tiempo hasta que sea revocada o modificada por el juez de la causa. Al no proceder la apelación ante el juez de paz, expresamente en los casos de violencia doméstica, no hay razón para determinar el efecto en que se concede. Veamos lo que señala la normativa, cito:

Ley 16 de 2016.

“**Artículo 45.** En los casos de violencia doméstica, y en aquellos casos en que se vea afectada la seguridad de la víctima, el juez de paz podrá aplicar las medidas de protección siguientes:

1. **Ordenar al presunto agresor que desaloje la casa o habitación que comparte con la víctima, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso.** Esta medida se establecerá por un mínimo de un mes, el cual podrá prorrogarse por periodos iguales si lo solicita la parte ofendida o persisten las razones que lo determinaron.”

...

El juez de paz deberá remitir a la autoridad competente el expediente del proceso dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción del caso.

“Ley 38 de 2001

“**Artículo 4.** Sin perjuicio de que se inicie o continúe el proceso civil, penal, familiar o administrativo respectivo, la autoridad, cuando tenga conocimiento del hecho, queda inmediatamente facultada, según su competencia, para aplicar, a favor de las personas que sean víctimas sobrevivientes de violencia doméstica, las medidas de protección siguientes:

1. **Ordenar al presunto agresor que desaloje** la casa o habitación que comparte con la víctima, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso. Esta medida se establecerá por un mínimo de un mes, el cual podrá prorrogarse por periodos iguales si lo solicita la parte ofendida o persisten las razones que lo determinaron.

...

14.

...”.

“**Artículo 7.** Podrán aplicar las medidas de protección establecidas en el artículo 4, los jueces de paz, las autoridades tradicionales en las zonas

indígenas, los agentes del Ministerio Público y las autoridades del Órgano Judicial, cada uno de acuerdo con su competencia”.

“Artículo 9. En los hechos de violencia que se presenten en sus jurisdicciones, **los jueces de paz deberán, provisionalmente, tomar conocimiento del hecho, aplicar las medidas de protección pertinentes y remitir el expediente incoado, en el que indicarán las medidas adoptadas, a la instancia competente en un término no mayor de cuarenta y ocho horas, contado a partir del momento en que se aplica la medida aludida. Queda entendido que dichas autoridades no podrán decidir el fondo del asunto ni promover ni aceptar advenimientos o desistimientos”.**

Con relación a los demás procesos, contenidos en el artículo 43 de la Ley 16 de 2016, concordante con el artículo 43 del Decreto Ejecutivo No. 205 de 2015, tengamos en cuenta qué, el desalojo o el lanzamiento por intruso, a la luz de la Ley 16 de 2016, son procesos de naturaleza civil, enlistados en el artículo 31(numeral 5)¹, concordante con el artículo 1409 del Código Judicial², pero que a su vez, son medidas provisionales que puede decretar el juez de paz mientras decide el fondo de un asunto, o precautorias frente a determinadas circunstancias para evitar un mal mayor.

Esta distinción tiene verdadera importancia, que no debe confundir el juzgador al momento de entrar en conocimiento de lo que se pide o de las actuaciones de oficio que deba realizar, para no vulnerar derechos, ni faltar a los principios del debido proceso.

A manera de contextualizar, el concepto de desalojo o lanzamiento por intruso, el artículo 43 (numeral 3) del Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, lo define como **“...el acto mediante el cual se despoja de la posesión material sobre un bien inmueble a quien sin justificación, justo título de propiedad o tenencia lo ocupe, con el fin de recuperar el uso y goce pacífico de quien corresponda”**, en este caso, la norma parece concretarse exclusivamente a la perturbación de la propiedad y no a otra, aunque tal como se prevé, en el encabezado del artículo 43 de la Ley 16 de 2016, las medidas provisionales, se establecen para garantizar el resultado de los procesos o salvaguardar la paz y la convivencia pacífica, y por tanto también son medidas accesorias, perentorias cuyos efectos no deben permanecer más allá del asunto que se decide en el fondo.

Ahora bien, respecto al planteamiento central de su consulta, sobre la apelación y los efectos en que se concede en el contexto de las medidas provisionales, contenidos en el artículo 43 de la Ley 16 de 2016, en este punto, es importante destacar que la simple

¹ Ley 16 de 2016. Artículo 31. Los jueces de paz conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias referentes a:

1.

...

5. Procesos por desalojo y lanzamiento por intruso.

² Código Judicial, artículo 1409. Cuando el bien se halle ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño o con su apoderado o su administrador, cualquiera de estas personas podrá solicitar del Jefe de Policía que haga desocupar y se la entregue. Si el ocupante o los ocupantes no exhibieren títulos explicativos de ocupación, el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente.

interposición del recurso no produce por sí mismo sus resultados, sino en virtud de lo que resuelve el juez de paz, en los términos establecidos en el artículo 42, del referido cuerpo de ley.

Es así, que al aplicar los criterios que establece el artículo 42 de la Ley 116, el juez de paz, podrá concederla en su efecto suspensivo, cuando se trate de resoluciones que pone fin a la instancia, y devolutivo en contra de las resoluciones que ponga término al proceso de alimento. Veamos, cito:

“Artículo 42. Salvo lo establecido expresamente para casos especiales, las apelaciones contra los fallos del juez de paz se concederán:

1. En el efecto suspensivo, cuando se trate de la resolución que ponga fin a la instancia.
2. En efecto devolutivo, cuando se trate de la resolución que ponga término al proceso de alimentos”.

La norma supra transcrita, se refiere a los efectos en que se concede la apelación, expresamente frente a dos situaciones, sin entrar a regular otros hechos. Ante tal vacío de la Ley 16 de 2016, el Código Judicial, que tiene carácter supletorio, establece lo siguiente, en su artículo 1139, cito;

“Artículo 1139: Salvo expresamente lo establecido para casos especiales, las apelaciones se concederán:

1. **En el efecto suspensivo**, cuando se trate de sentencias o autos que pongan término a procesos de conocimientos;
2. En el efecto diferido, cuando se trate de resoluciones que ordenen la entrega de una suma de dinero, de un bien, la ejecución de un acto, el levantamiento o la sustitución de una garantía o medida cautelar. Cuando según la ley deban concederse en el efecto diferido, el recurrente podrá pedir que se otorgue en el devolutivo;
3. **El devolutivo**, cuando se trate de cualquier otro auto o resolución que ordene, decida o imprima tramitación;
4. **En el efecto que designe el juez**, en casos de procesos no contenciosos.”

En atención a lo anterior, corresponderá al juez de paz, designar el efecto en que concede la apelación, tomando en cuenta la naturaleza del proceso o la causa que juzga o conoce. En los términos del artículo 1138 del Código Judicial, se entenderá como efecto suspensivo; cuando la competencia del inferior se suspenderá desde que se ejecutorie la resolución que la concede hasta que se dicte el obediencia a lo resuelto por el superior y devolutivo; caso en el cual no se suspenderá la resolución apelada ni el curso del proceso. Bajo esas consideraciones, el juez de paz, determinará el efecto en que concede la apelación.

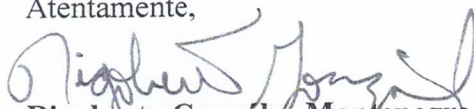
En definitiva, los efectos de la apelación con ocasión a la medida provisional de desalojo, será el juez de paz que la decida, observando la pertinencia de la medida, el debido proceso y la naturaleza de la causa.

En atención a su segunda pregunta, en referencia a si la multa puede ser convertida en días de arresto fundamentado en numeral 1 del artículo 37 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016 y en el artículo 397 del Código Penal, referente a que el incumplimiento del fallo de un juez, será sancionado con prisión de 6 meses a dos años o su equivalente en días multas o arresto de fines de semana, tenemos a bien informarle que, este Despacho se ha referido al tema de la sanción por desacato y la conversión de la sanción en días de arresto a través de la consulta C-SAM-032-22, de la que adjuntamos copia. No obstante, es oportuno aclarar que en relación al artículo 397 del Código Penal, modificado por el artículo 94 de la Ley 16 de 2016, del cual hace mención en su consulta, y conforme a la mencionada norma, la sanción por incumplimiento de una decisión ejecutoriada por un juez de paz, será competencia de la jurisdicción penal y en ningún caso del juez de paz, por no ser esa su competencia; toda vez que las sanciones que le faculta la ley imponer, son las establecidas en el artículo 44 de la señalada Ley 16 de 2016.

Por último y como aporte a nuestra orientación, le indicamos que la Procuraduría de la Administración, se ha referido a temas similares, mediante nota C-HE-006-21, C-CH No.011-2021 a las que se puede acceder fácilmente a través de nuestro servicio de consultas disponible en línea; <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>.

De esta manera esperamos haberle orientado adecuadamente, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante de este Despacho.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RG/av

Exp. SAM-CON- 042-2022

Adjunto: C-SAM-032-22