



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 20 de noviembre de 2024  
C-SAM-73-24

Licenciado  
Jean Carlos Herrera  
Abogado Consultor  
Concejo Municipal de Panamá  
E. S. D.

**Ref.: Normativas a aplicar en el Proceso Ético Disciplinario; y de la conformación de la Comisión Técnica Distrital.**

Licenciado Herrera:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como consejeros jurídicos de los servidores públicos del Estado, ofrecemos respuesta a su nota CMP-DA-56-2024, de 1 de noviembre del año en curso, recibida en este Despacho en esa misma fecha, en la cual consulta lo siguiente:

“1. La Ley 16 de 2016, en su artículo 75 nos señala que el proceso ético disciplinario contra el juez de paz debe ceñirse al principio de estricta legalidad, y en ese sentido consultamos si el Reglamento Interno del Municipio de Panamá, le es aplicable a los jueces de paz. En caso que no le sea aplicable,... se debe crear un reglamento especial para los jueces de paz y a quién corresponde su elaboración.

2. Actualmente dos (2) miembros de la Comisión Técnica Distrital condicionaron su participación a la dotación de espacio físico y de personal, condiciones que... no se ha logrado, sin embargo, al no haber presentado renuncia formalmente al cargo siguen siendo parte de esta comisión. Sobre este aspecto consultamos: a) es posible dar de baja a estos miembros; b) ¿cómo podríamos realizar un proceso de selección de las nuevas vacantes, específicamente de los miembros de sociedad civil?... c) si es posible que miembros de las juntas de desarrollo locales de los distintos corregimientos ocupen estos cargos como representantes de la sociedad civil.” (Sic)

**Contextualización**

Antes de entrar a dar respuesta a sus interrogantes, resulta importante señalar que el ejercicio del derecho disciplinario aplicable a los jueces de paz, requiere de la utilización de los principios de estricta legalidad y tipicidad<sup>1</sup>. Asimismo, destacamos que el procedimiento ético

<sup>1</sup> file:///E:/Nueva%20carpeta/anexo-5-ordonez-solis-etica-judicial-y-derecho-disciplinario.pdf

y disciplinario debe cumplir con principios fundamentales del debido proceso, de legalidad y respeto a las garantías procesales constitucionales tales como: derecho a ser escuchado, derecho a exhibir sus pruebas para su debida defensa y de presentar los recursos de ley<sup>2</sup>. Conforme a la doctrina el objeto del derecho disciplinario es “la conducta”, y el instrumento para encauzarla es “el deber”.<sup>3</sup> Entendiéndose con ello, el correlativo deber y responsabilidad del servidor público frente al compromiso adquirido en su toma de posesión bajo juramento.<sup>4</sup>

Sin lugar a dudas, el bien jurídico protegido en este proceso es el buen funcionamiento de la administración pública, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al ejercicio efectivo de este servicio de justicia comunitaria. El objetivo es mantener un correcto comportamiento y desempeño de las funciones como juez comunitario y su corrección, en caso de omisión y/o extralimitación de los deberes y obligaciones.<sup>5</sup>

Por otra parte, en cuanto a la conformación y funcionamiento de las Comisiones Técnicas Distritales, estas se encuentran desarrolladas en el Capítulo V “Comisión Técnica Distrital” de la Ley 16 de 2016, destacando puntualmente que las mismas dictarán su reglamento interno de funcionamiento.

### **Consideraciones legales de esta Procuraduría**

Luego de este breve preámbulo, pasamos a exponer nuestras consideraciones legales y orientativas respecto a sus inquietudes, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho. Veamos:

En relación a su primera interrogante, debemos señalar que tanto el Título III “Procedimiento Ético-Disciplinario” como el Título IV “Destitución del Juez de Paz y Mediador Comunitario”, de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, establecen las normativas dirigidas a regularizar las actuaciones de los jueces de paz, determinando el procedimiento y las medidas correctivas a aplicar en caso de vulneración de la Ley, para ello, nos permitimos citar las normas que lo reglamentan.

#### “Título III Procedimiento Ético-Disciplinario

Artículo 72. El Juez de Paz y el personal que integra la casa de Justicia Comunitaria, en el ejercicio de sus funciones, cumplirá y se sujetará a los principales contenidos en las normas aplicables a los servidores públicos según la Ley de Carrera Administrativa Municipal, si la hubiera, y el Código de Ética de los Servidores Públicos.

Artículo 73. En caso de violaciones a las normas éticas a que hace referencia la Sección 3.ª, anterior, la Comisión Técnica Distrital, de oficio o a petición de parte, deberá realizar las investigaciones de acuerdo con la legislación aplicable y solicitará al alcalde la adopción

---

<sup>2</sup> Cfr. artículo 75 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”.

<sup>3</sup> <https://revistasapientia.organojudicial.gob.pa/index.php/sapientia/article/download/370/281/564>

<sup>4</sup> Artículo 771 del Código Administrativo.

<sup>5</sup> Artículo 18 de la Constitución Política.

de la sanción correspondiente. Las denuncias serán presentadas en las oficinas que para tal efecto determine la reglamentación respectiva.

Artículo 74. En materia disciplinaria, se aplicará lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa Municipal o los reglamentos aplicables. En caso de que la medida disciplinaria aplicable sea la destitución, se deberá contar con el concepto previo de la Comisión Técnica Distrital. El alcalde podrá destituir al juez de paz siempre que cuente con el concepto favorable de la Comisión.

Artículo 75. El procedimiento ético y disciplinario deberá regirse por los principios del debido proceso, de estricta legalidad y respeto a las garantías procesales constitucionales, como el derecho a ser escuchado, derecho a presentar los recursos de ley y proponer pruebas para su defensa legítima.

#### Título IV Destitución del Juez de Paz y Mediador Comunitario

Artículo 76. Las causales de destitución de los jueces de paz y de los mediadores comunitarios nombrados como funcionarios en las casas de justicia comunitaria son las siguientes:

1. Condena judicial ejecutoriada por delito doloso
2. Incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo.
3. Incurrir en alguna de las prohibiciones establecidos en la presente Ley.
4. Recibir y/o hacerse prometer de cualquier persona pago, dádivas, favores, regalos, coimas, para sí o para otro, como contribución o recompensa por la ejecución u omisión de las funciones inherentes a su cargo.
5. Incurrir en una falta ética o disciplinaria grave.

En estos casos se seguirá el procedimiento previsto en la Carrera Administrativa o Municipal, si la hubiera.”

Sobre el particular, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 20 de mayo de 2021, en su parte medular destacó lo siguiente:

“... ”

En efecto, al realizar una lectura del contenido de los artículos transcritos, esta Sala advierte que los mismos regulan aspectos distintos, ya que el artículo 15 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, establece los requisitos que deben cumplir quienes se postulan para ejercer el cargo de Juez de Paz, a contraposición de los artículos 74 y 76 de dicho cuerpo normativo, los cuales pertenecen al Título III “*Procedimiento Ético Disciplinario*” y Título IV “*Destitución del Juez de Paz y Mediador Comunitario*”, **referentes al marco disciplinario; es decir, aquella normativa encaminada a regular las conductas y fiscalizar los comportamientos de los funcionarios**

**de la Administración adscritos a este ente, así como el procedimiento a seguir y la imposición de medidas sancionatorias ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe.**

...

Así las cosas, la normativa en referencia únicamente podía ser aplicada por la institución en un escenario en el que la presunta omisión o incumplimiento de los requisitos que establece la Ley para ocupar el cargo de Juez de Paz, se encuentre debidamente tipificado como una falta disciplinaria atribuible a la actora, y que como consecuencia de ello, **se le instaure un Procedimiento Disciplinario que se ciña a lo dispuesto en la Carrera Administrativa** o Municipal; en el que luego de surtidas las fases de la investigación; de encontrarse acreditada la conducta endilgada, amerite la destitución; situación que conforme observa este Tribunal, no se configuró en el presente caso.

...

Hay que agregar, además, que el juez de paz es un funcionario del gobierno local, pagado con fondos del presupuesto municipal, según lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley 16, en referencia, es parte de la estructura del municipio, al indicarse en el artículo 79 de la Ley 37 de 2009 “que descentraliza la Administración Pública”, que el gobierno local lo constituye en instancias del poder deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria.

Por lo expuesto, y atendiendo a su primera inquietud este Despacho es de la opinión que el juez de paz, queda sujeto a lo establecido en la Ley 16 de 2016, (procedimiento Ético-Disciplinario); el reglamento interno, (contenido en los decretos alcaldicios); los acuerdos municipales, la Ley 37 de 2009, Título VII “Administración del Recurso Humano Municipal”; la Ley 9 de 1994, relativa a las disposiciones de recursos humanos, régimen que se aplica supletoriamente al sistema de recursos humanos en los municipios, la Ley 38 de 2000 “sobre procedimiento administrativo general...”<sup>6</sup>

Debo añadir, que en Circular N°. 04-18 de 28 de mayo de 2018 “Implementación de la nueva Justicia Especial de Justicia Comunitaria de Paz”, dictada por esta Procuraduría en su punto 13, señaló, lo siguiente: “...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 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, como Jefe de la Administración Municipal (artículo 241 y numeral 3 del artículo 243 de la Constitución)...”<sup>7</sup>

La Ley 16 de 2016, 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 los procedimientos y acciones en materia de recursos humanos, que para el municipio de Panamá, se contiene en el

<sup>6</sup> Consulta C-SAM-31-24 de 5 de agosto de 2024, y C-SAM-SAM-32-21 de 12 de agosto de 2021.

<sup>7</sup> Citado en la Consulta N°C-SAM-31-24.

Decreto Alcaldicio N°004- 2018 de 17 de enero de 2018 y que goza de presunción de legalidad.<sup>8</sup>

En atención a su segunda inquietud, cabe indicar que con fundamento al principio de estricta legalidad contenido en el artículo 18 constitucional en concordancia con el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, para el funcionamiento de la Justicia Comunitaria de Paz en todo el territorio nacional, el artículo 19 de la Ley 16 de 2016, es claro al señalar, que el Alcalde, está facultado para convocar y/o citar mediante resolución, a todos los miembros de la Comisión Técnica Distrital debidamente integrados cada vez que se haga necesario.

Lo expuesto tiene relevancia, toda vez que antes de convocar una selección y nombramiento de los jueces de paz y de los mediadores comunitarios, cuando estos últimos sean funcionarios permanentes de la casa de paz, el Alcalde debe llamar y/o citar a los miembros que integran la Comisión Técnica Distrital; en caso tal, que no se cuente con los representantes de organizaciones de la sociedad civil, le corresponderá hacer las comunicaciones pertinentes a estas organizaciones, con el objetivo de que con base a los estatutos o reglamentos se estructuren para la escogencia de sus representantes.

De conformidad con el artículo 27 del citado cuerpo normativo, en párrafo final, establece que las Comisiones Técnicas Distritales, dictarán el reglamento interno de funcionamiento, en la que determinará el mecanismo a través del cual un miembro reemplazará o suplirá al principal, en sus ausencias. En ese sentido y a modo de docencia, traemos como ejemplo la Resolución No.1 de 18 de enero de 2018 “Por medio de la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Técnica Distrital de La Chorrera”, que destaca el presupuesto en mención en su artículo 3, veamos:

“Artículo 3. La Comisión Técnica Distrital estará conformada por un Representante de la Junta Comunal del Corregimiento de que se trate; un Representante del Concejo Municipal del respectivo Distrito; dos Representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la labor comunitaria; y un Representante de la Defensoría del Pueblo.  
Cada miembro designará un suplente que lo asistirá en su ausencia a las sesiones y la designación deberá realizarse al momento de conformarse la Comisión.”(El destacado es nuestro).

De igual forma, el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Técnica Distrital de Chame, identificado como Resolución N°01, publicada en la Gaceta Oficial, 28694 de 15 de enero de 2019, en sus artículos 5,6,7 establecen sobre el tema lo siguiente:

“Artículo 5. La Comisión estará integrada, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, por un representante de la Junta Comunal del Corregimiento de que se trate, un representante del Concejo Municipal del respectivo distrito, dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil organizada con presencia en su corregimiento o, en su defecto, en el distrito con

---

<sup>8</sup> Cfr. Decreto Alcaldicio No.004-2018 de 17 de enero de 2018”Que dicta el Reglamento de Funcionamiento de las Casas de Justicia Comunitaria de Paz y de las Comisiones de Ejecución y Apelaciones del Municipio de Panamá.

trayectoria de labor comunitaria, un representante de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 6. Por cada Representante a que se refiere el artículo anterior, será designado un suplente, el cual podrá asistir a las sesiones con derecho a voz y voto cuando el principal se ausente. La designación de los representantes en caso de no asistir el titular asignado, deberá notificarse por escrito antes de iniciar la reunión programada.

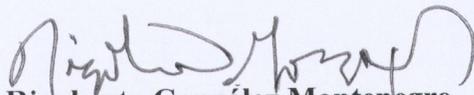
Artículo 9. Los Representantes de las Juntas Comunales permanecerán como integrantes de la Comisión el tiempo que duren sus cargos de origen, y los de la Sociedad Civil, hasta que sean cambiados a solicitud de éstos o por convocatoria conjunta de la Comisión y el Alcalde.”

Adicional a lo anterior, se advierte que a la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, le corresponderá supervisar las funciones en ocasión a todo lo referente a la reglamentación interna de funcionamiento de la Comisión Técnica Distrital.

Sobre temas semejantes, la Procuraduría de la Administración se ha pronunciado a través de las Circulares: No.009-17 de 28 de diciembre de 2017; N°. 05-18 de 30 de mayo de 2018; N°. 001-19 de 2 de enero de 2019 y No. PA/DS-006-2020 de 15 de diciembre de 2020 y la consulta No. C-SAM-09-2019; C-SAM-21-23, de 20 de mayo de 2023, a las cuales podrá acceder en nuestra página web: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa>.

En espera de haber orientado sus interrogantes, reiterando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio concluyente que determine una posición vinculante para esta Procuraduría.

Atentamente,



**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cd  
Exp-CON-SAM-76

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 502-4300, 502-4323

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