

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

Panamá, diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

Vistos:

El Licenciado **JUAN CARLOS HENRÍQUEZ CANO**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra el **artículo 30 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016**, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria, publicada en la Gaceta Oficial No.28055-A de 17 de junio de 2016.

I. DISPOSICION ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal en examen, plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 30. Los jueces de paz podrán ordenar allanamientos para ejecutar únicamente órdenes de autoridades jurisdiccionales o para ejecutar decisiones adoptadas por la autoridad municipal."

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El proponente de la presente acción, arguye que el artículo 30 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016, contraviene el artículo 210 de la Constitución

Política de Panamá, que hace referencia a la independencia judicial, que a la letra dice:

“Artículo 210. Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos.”

En general, sostiene el activador constitucional que el artículo 30 de la Ley No.16 de 2016, infringe la **garantía de la independencia judicial** “al estar supeditados los Jueces de Paz para decretar los Allanamientos que se justifiquen en cada caso concreto y siempre en la esfera de sus competencias, atribuciones o funciones fijadas en la ley, y limita injustificadamente la independencia judicial que deben gozar dichos operadores de justicia.” (foja 3)

En cuanto a la disposición aducida, el accionante señala que existen procesos de competencia privativa o exclusiva de los Jueces de Paz, que se requiere que los mismos adopten la medida del allanamiento, sin embargo, no sería posible “sino media la orden de otra autoridad jurisdiccional”.

Asimismo sostiene el demandante que, la norma censurada debe ser declarada inconstitucional al transgredir el **artículo 210** ut supra, porque los Jueces deben gozar de absoluta soberanía y “al estar supeditados y subordinados los Jueces de Paz a decretar ALLANAMIENTOS únicamente cuando reciban órdenes de autoridades jurisdiccionales (que no define la ley cuáles son estas otras autoridades jurisdiccionales) o para ejecutar decisiones adoptadas por la autoridad municipal, se menoscaba lentamente la facultad que tiene esos Jueces de administrar justicia y provocaría que sus pronunciamientos, en muchos casos, no sean ejecutables y constituyan sentencias o resoluciones líricas y sin coerción para su acatamiento.” (foja 3)

Finalmente, manifiesta el activador constitucional que “no declarar

inconstitucional la norma legal acusada, sería someter las decisiones de los Jueces de Paz no solo a los dictámenes de la Constitución y de la Ley, tal como lo define el artículo 210 constitucional, sino también a los criterios y consideraciones de otros órganos jurisdiccionales y de derecho público." (foja 4)

III. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuradora General de la Nación, por medio de Vista No.24 de 21 de noviembre de 2018, visible de fojas 10 a 19, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida contra el artículo 30 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016, indicando que la misma **"no es inconstitucional"**.

El Ministerio Público plantea lo siguiente:

"Revisadas las precisiones doctrinales y jurisprudenciales en torno a la independencia judicial como principio radicado expresamente por el constituyente en la administración de justicia, sobra indicar que los jueces de paz y mediadores comunitarios, a pesar de mantener una denominación de "juez, no son parte del Poder Judicial.

Su función, tal como lo establece la norma que reestructura su vigencia y estatus dentro de nuestro Estado de derecho, corresponde a una función que se ubica en la jurisdicción administrativa, por lo que sus autoridades desarrollaron sus labores en torno a los conflictos que emerjan en ese entorno, pero ello no los hace integrantes de la administración de justicia, a pesar de la gestión de investigación y sanción para los casos concretos dentro de su esfera de competencia.

Cabe añadir al desarrollo jurídico que acapara nuestra atención, la figura del allanamiento, dado que el censor constitucional estima que la misma es una facultad que debe ser ejercida autónomamente por parte de los jueces de paz. Ante tal circunstancia, observo que la misma se ubica íntimamente ligada con la inviolabilidad del domicilio consagrada como garantía fundamental del Estado de Derecho, tal como se vislumbra en el artículo 26.

En tal caso, se permite la intromisión en el domicilio de una persona cuando no dé su consentimiento, siempre y cuando se emita una orden de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de

crímenes y desastres. Lo que demuestra el uso excepcional de la figura del allanamiento que ha sido desarrollada en la jurisdicción penal como un acto de investigación, que en actualidad solo puede ser autorizado por un juez de garantía para evitar las afectaciones de derechos fundamentales.

...
De las referencias que anteceden, opino que el activador constitucional no acierta al pretender enervar la vigencia del artículo 30 de la Ley No.16 de 2016, que dispone que el juez de paz solo pueda actuar en las diligencias de allanamientos que han sido previamente dispuestas por la autoridad jurisdiccional.

Otro aspecto que se requiere puntualizar al finalizar este examen jurídic, se dirige hacia las consideraciones del letrado accionante, quien advierte que la imposibilidad de realizar diligencias de allanamientos a los jueces de paz, propende en que sus resoluciones no rindan el poder coercitivo que la ley les dispone en su ángulo de competencia; sin embargo, las explicaciones precedentes de la figura del allanamiento, demuestran con facilidad que la misma se ejecuta como parte del desarrollo de los procesos y no como medida para ejercer la decisión del caso en concreto.

A diferencia de lo expuesto en la demanda de inconstitucionalidad revisada, la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016 que establece la Justicia Comunitaria de Paz, rige el procedimiento de estos entes administrativos y además las sanciones que podrán imponer a las personas que transgredan las disposiciones que la regulan. Por tanto, la existencia autónoma de la figura del allanamiento para la justicia comunitaria, no se constituye como un elemento necesario para la decisión del proceso y mucho menos transgrede el principio de independencia judicial que no les asiste a estos funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado.

Todo lo expuesto, me lleva a concluir que el contenido del instrumento jurídico atacado por el activador constitucional, no resulta violatorio de los preceptos constitucionales señalado en la demanda que se interpone."

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente se fijó en lista por el término de diez (10) días para el demandante y todas las partes interesadas, si a bien lo tuvieron, presentar argumentos por escrito.

No obstante, una vez publicados los edictos que exige la ley para las

Demandas de Inconstitucionalidad, no compareció persona alguna.

V. CONSIDERACIONES DEL PLENO

Una vez cumplidos los trámites procesales inherentes a la acción de Inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo, a objeto de determinar si el artículo 30 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016, el cual dispone que *“los jueces de paz podrán ordenar allanamientos para ejecutar únicamente órdenes de autoridades jurisdiccionales o para ejecutar decisiones adoptadas por la autoridad municipal, infringe el artículo 210 de la Constitución Política de Panamá, el cual hace referencia a la independencia judicial, cuyo tenor es el siguiente:*

“Artículo 210: Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos.”

Así las cosas, y teniendo en consideración que el activador constitucional centra su disconformidad en el hecho que la norma censurada dispone que el Juez de Paz, no puede decretar allanamientos, por sí solo, porque se encuentra sometido a que una autoridad judicial emita una decisión para que este pueda ejecutarlo o decisiones adoptadas por la autoridad municipal, constituyéndose a su juicio, una infracción a la cualidad de Juez que posee y lesiona su plena soberanía, por tanto, el Pleno deberá determinar si se produce una infracción o no al principio de independencia judicial previsto en el artículo 210 de la Constitución Política de Panamá, alegado por el promotor constitucional, y además se advierte que en virtud del principio de universalidad constitucional, el análisis de constitucionalidad, no solo se avocará a estudiar la disposición que estima infringida, sino que serán confrontados con todos los preceptos de la Constitución, situación prevista en el

artículo 2566 del Código Judicial.

Siendo así las cosas, este Pleno estima conveniente hacer algunas precisiones constitucionales y legales respecto al principio de independencia judicial, pues el demandante sostiene que el artículo 30 de la Ley No.16 de 2016, contraviene el artículo 210 Carta Magna, sobre la independencia judicial, es oportuno puntualizar ***¿Qué se entiende por independencia judicial?***

Así tenemos que, en la Constitución Política de la República de Panamá-Esquemática, se describe como la característica esencial del **principio de independencia judicial** previsto en el artículo 210, señalando que **“las decisiones judiciales se han de proferir en marco de total autonomía, respecto de las demás ramas del poder público”** y que **“los jueces, en el ejercicio de sus funciones, no pueden ser influenciados, presionados u orientados por ninguna persona.”** (PABÓN PARRA, Pedro Alfonso-Director. Constitución Política de la República de Panamá-Esquemática. Ediciones Doctrina y Ley. 1ra. Edición 2016.página 223)

Por otro lado, el Doctor Jorge Fábrega Ponce, en su Diccionario de Derecho Procesal, define **la independencia judicial** como **“la condición de los miembros del Órgano Judicial de dictar sus resoluciones de acuerdo con la ley y sin seguir instrucciones del superior, salvo que medie, en el caso, una resolución ejecutoriada del superior que así lo ordene.”** (FÁBREGA, Jorge y CUESTAS, Carlos. Diccionario de Derecho Procesal Civil y Procesal Penal. Plaza & Janés. Editores Colombia, S.A.. Agosto 2004. Página 559 y 560)

En ese misma línea de pensamiento, el jurista colombiano **Jaime Araujo Rentería**, en su escrito **El Bloque de Constitucionalidad**, describe la independencia judicial como **“el principio que rige a la administración de justicia y tiene una doble connotación: el juez es independiente en un doble sentido: en el sentido de que la rama jurisdiccional no está bajo las órdenes de ningún**

otro poder incluido el poder de los medios de comunicación y de que el juez al fallar sólo está atado a la ley. Por lo mismo no recibe ni acepta órdenes de ningún otro poder ni siquiera al interno de la propia rama judicial el órgano de superior jerarquía (el juez superior), no puede dar órdenes al inferior, no puede decirle que aplique la ley de tal o cual manera. El juez sólo está atado a la ley.” (ARAUJO RENTERÍA, Jaime. Derecho Procesal Garantista y Constitucional “El Derecho Constitucional y los derechos fundamentales en la teoría garantista del derecho procesal.” Centro de Estudios Socio Jurídicos Latinoamericanos. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá 2013. página 100)

En efecto, la ley debe ser ejecutada por los tres poderes del Estado, sin embargo, como bien lo describe el jurista Araujo, **“la función ejecutiva y jurisdiccional es desarrollo mediato de la Constitución e inmediato de la Ley, ejecución de la Ley.** Lo que diferencia estas dos formas de ejecución de la Ley, es que la rama ejecutiva, el órgano de superior jerarquía puede darle órdenes al de inferior jerarquía (la administración pública es jerarquizada), en cambio, en la rama jurisdiccional el principio que la rige es precisamente el contrario: que el órgano de superior jerarquía (el juez superior), no puede dar órdenes al inferior, no puede decirle que aplique la ley de una u otra manera.” (Ibidem. Página 100) (El resaltado es del Pleno)

Dentro de este contexto, y en un Estado de Derecho, como en el que nos encontramos, este principio tiene por finalidad **brindarles la seguridad que demanden los ciudadanos,** que sus derechos no sean violados, **garantizándoles que no sean objeto de arbitrariedades** y se aplique una recta administración de justicia, **pues se aplica la ley a la controversia que se le plantea a los jueces.**

De ahí que, la Constitución Política de la República de Panamá, desde su preámbulo dispone exaltar la dignidad humana, y en concordancia con el artículo

17 y 18 de la misma excerta legal, se establece el ámbito de actuación de las autoridades públicas así como el principio de legalidad mecanismo, garantizador para la ciudadanía, siendo uno de los principios rectores de la actividad estatal.

Visto lo anterior, es de lugar señalar que la esencia de la Jurisdicción Especial de la Justicia Comunitaria de Paz (Ley No.16 de 17 de junio de 2016), es la **aplicación de los métodos alternos de solución de conflictos** (artículo 1) como son la **mediación y conciliación**, para promover la solución efectiva de las controversias comunitarias y la convivencia pacífica, a fin de garantizar el acceso democrático a la justicia por igual, sin discriminación de raza, sexo, religión o ideología política, así como posee la **independencia** un principio orientador que implica el ejercicio de la justicia comunitaria de paz **con sujeción a los derechos humanos, a la Constitución Política y a la Ley, e imparcialidad** donde los Jueces de Paz actuarán sin ninguna clase de discriminación entre las partes, otorgándoles tratamiento igualitario frente al procedimiento. (Cfr. numerales 6 y 7 del artículo 4 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016)

Para lograr la consecución de los objetivos que envuelven la institución de Justicia Comunitaria de Paz, se hace necesario que **dos elementos** sean puestos en práctica para lograr su cometido; por una parte, **es deber del Estado** lograr que sean empoderados los funcionarios que laboran en este sistema de justicia, a través de una **buena capacitación que les permita realizar de manera eficiente su labor, lo que implica la formación continua (seminarios, cursos), para el perfeccionamiento o mejora de sus destrezas en el manejo de la litigación oral y la negociación**, siendo Estos un pilar importante aplicados en la práctica de los métodos alternos de solución de conflictos.

Asimismo, **el otro elemento a considerar**, es que el Órgano Ejecutivo les

23

dote de una adecuada infraestructura y presupuesto para poder llevar adelante su labor; proporcionándole así al usuario de un sistema integral, cuyo objeto es la prevención de la violencia y disminuir la conflictividad en su área de competencia; igualmente, con la modernización de estas nuevas instituciones que atienden los conflictos, pues toda reforma de la justicia conlleva tres elementos: **la reforma legislativa, cultural y académica de los operadores de justicia, de la mano con la transformación de las infraestructuras** que albergan estas nuevas formas de administración de justicia, procurando integrar a la comunidad, en la tarea de prevención de la violencia y reconstrucción del tejido social.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, este el Tribunal Colegiado concluye que el activador constitucional yerra en el concepto que posee del principio de independencia judicial, pues el hecho que los Jueces de Paz, por disposición legal, pueden realizar allanamientos solo bajo dos supuestos: *para ejecutar únicamente órdenes de autoridades jurisdiccionales o para ejecutar decisiones adoptadas por la autoridad municipal*", no constituye ni una transgresión constitucional, ni mucho menos legal, pues es la Ley que limita las competencias para no incurrir en arbitrariedades.

Las consideraciones antes señaladas, le permiten a la Corte Suprema de Justicia, desestimar los argumentos de infracción al artículo 210 de la Constitución Política, por no haberse acreditado la transgresión de dicha norma constitucional.

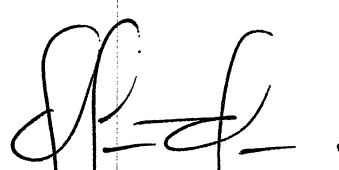
De igual manera, conforme al análisis de constitucionalidad realizado, tampoco se aprecia que se configure alguna infracción a otra norma constitucional, en razón de ello, lo que lo procedente es hacer la consecuente declaración.

En mérito de lo expuesto, **la Corte Suprema de Justicia - PLENO,**

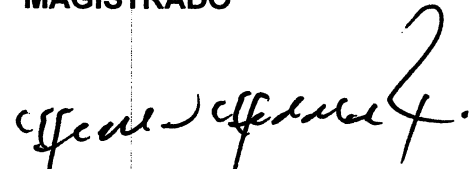
administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado **Juan Carlos Henríquez Cano**, actuando en su propio nombre y representación, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 30 de la Ley No.16 de 17 de junio de 2016, que crea la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO


JOSÉ E. AYUPRADO CANALS
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO


HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO


LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

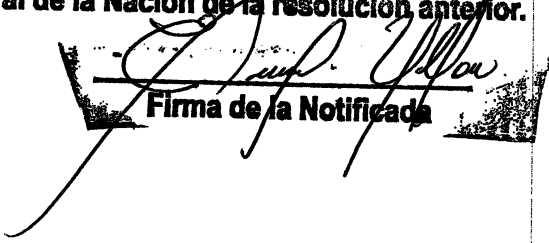

JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA


YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 20 días del mes de enero del año
2020 a las 11:07 de la tarde Notifico a ~~la~~
Procurador General de la Nación de la resolución anterior.


Firma de la Notificada