



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 11 de septiembre de 2024  
C-SAM-49-24

**H. D. Jorge Herrera**  
Diputado de la República de Panamá  
Circuito 2-4  
E. S. D.

**Ref. Consideraciones al Anteproyecto de Ley N°42 “Que reforma y adiciona, Artículos Ley 16 del 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria.”**

Honorable Diputado:

Me dirijo a usted en ocasión a su nota s/n, de fecha 9 de septiembre de 2024, ingresada el 10 de septiembre del año en curso; por medio de la cual solicita a esta Procuraduría emita criterio legal respecto al contenido del Anteproyecto de Ley N°42 “**Que reforma y adiciona, artículos a la Ley 16 del 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria**”.

En relación a la reforma del marco normativo que constituye la Justicia Comunitaria de Paz, como aspecto fundamental, esta Procuraduría considera que es necesario fortalecer esta jurisdicción especial; dotarla de recursos, ser integrada a una estructura organizacional, fortalecer su autonomía judicial, desarrollar los métodos de resolución alterna de solución a conflictos en el campo de las pequeñas causas vecinales y comunitarias, ampliar su difusión en la consolidación de la cultura de paz, instaurada a partir del año 2016, como resultado del Pacto de Estado por la Justicia<sup>1</sup>, en el que se planteó como garantía fundamental el acceso a la Justicia para todas las comunidades a nivel nacional, la creación de la jurisdicción comunitaria de paz, con la finalidad de robustecer el sistema de justicia comunal, elevando la calidad del servicio, la garantía de los derechos humanos y el cumplimiento ineludible de los principios del Estado del Derecho.

**Consideraciones Previas.**

De manera general, en el contexto del Anteproyecto de Ley N°42, se pretende realizar modificaciones de algunos artículos adicionando otros a la Ley 16, concretamente, en el artículo 3, sobre la base de la estructura organizacional de la Jurisdicción Especial de la Justicia Comunitaria de Paz, indicando que quien ejerce esta jurisdicción es el Juez de Paz y el Mediador Comunitario con la colaboración de entidades públicas y privadas especializadas en métodos alternos de resolución de conflictos, así como el Ministerio Público y el Órgano Judicial, con los límites de competencia que la ley establezca; adicional a ello, expresa que el

---

<sup>1</sup> Informe de la Comisión de Estado por la Justicia. 2011 [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_pan\\_anexo\\_25\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pan_anexo_25_sp.pdf)

Órgano Judicial mantendrá las estadísticas de los asuntos que conocen las casas de justicia comunitaria, incluyendo las derivadas a las instituciones gubernativas y privadas especializadas en métodos alternos de solución de conflictos.

En atención al referido cambio, que se plantea, a consideración de esta Procuraduría, la misma se aleja de la naturaleza real de esta justicia que busca recomponer el tejido social a su nivel comunitario mediante la mediación y conciliación comunitaria.

Retrotraerse, a un sistema formalista, judicializado, congestionado es desnaturalizar la razón de ser de este sistema de justicia vecinal inclusiva, abierta a la ciudadanía, libre de costos, eficiente y eficaz, sin formalismos, ni barreras geográficas, la cual descansa en la mediación comunitaria distinta de la mediación profesional provista por el Órgano Judicial u otras entidades públicas y privadas.

En atención a ello, debe permanecer la vía de la conciliación y mediación comunitaria, así como los círculos de paz, del diálogo y de la participación ciudadana, a fin de que no perezca la filosofía de la justicia comunitaria de paz que es la restauración y recomposición del tejido social, priorizando los métodos alternos de resolución de conflictos, como primera alternativa efectiva a las conflictos vecinales; cuyo objetivo primordial es la desjudicialización y despoltización del sistema de justicia comunitaria, a objeto de que sea consistente con su ámbito de aplicación.

Esta Procuraduría no puede dejar de señalar, que ni en la Ley 16 de 2016 (vigente) ni en el referido Anteproyecto, se contempla el desarrollo de procedimientos, para cada proceso **siendo esta una de las más destacadas falencias de la jurisdicción especial**. Adicional a ello, hablar de instancias Gubernativas, en la referida propuesta, es originar una colisión o choque de actos que emite esta justicia comunitaria; toda vez que, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, modificada por la Ley 38, la justicia comunitaria no resuelve actos administrativos sino actos jurisdiccionales especiales.

Si bien es cierto, para suplir parte de la deficiencia o la falta de procedimiento en la precitada Ley 16, vigente, el Órgano Ejecutivo dictó un decreto reglamentario, debemos indicar, que este instrumento regulatorio, por contener normas adjetivas relativas al procedimiento jurisdiccional especial, tienen reserva de ley. Por tal razón, parte del trabajo que se puede aportar a la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, en el presente debate, es la inclusión de los procedimientos, actualmente ausentes en la citada ley, lo que en la práctica, esa falta de normativa deja un amplio margen de discrecionalidad que puede dar lugar a actuaciones arbitrarias y a la desviación de poder por parte del operador.

En adición a lo anterior, procedemos a realizar observaciones y comentarios oportunos de forma general, con base a la estructura del Anteproyecto de Ley 42, tal como sigue, veamos.

En relación a la creación de las casas de paz, téngase en cuenta, que para los efectos jurisdiccionales en lo judicial, a nivel del territorio de la República, se dividen en cuatro distritos judiciales, estos en circuitos judiciales, y a su vez, se dividen en Municipios Judiciales, conforme lo disponen los artículos 65 y 67 del Código Judicial, y no se constituyen bajo los parámetros que dispone la Ley 16 de 2016, en su artículo 5, que es por el tamaño del corregimiento; el nivel de conflictividad, cantidad de habitantes y capacidad presupuestaria. Veamos las normas judiciales.

## “Título II DIVISIÓN TERRITORIAL EN LO JUDICIAL

Artículo 65. Para los efectos jurisdiccionales en lo judicial, divídase el territorio de la República en cuatro Distritos Judiciales. Estos se dividirán en Circuitos Judiciales que a su vez se dividen en Municipios Judiciales.

Artículo 67. Los Circuitos Judiciales, a su vez se subdividen en Distritos Municipales que corresponden a cada uno de los distritos, según la división política establecida en el artículo 253 de la Constitución Política.”

Por su parte, si observamos estas disposiciones del Código Judicial, las mismas no son cónsonas con los factores de su creación que incluye por supuesto la tipología municipal descrita en el artículo 62 de la Ley 37 de 2009, cuya clasificación se circunscribe al Municipio Metropolitano, Urbano; Semiurbano y Rurales; lo cual plantea otra realidad local distinta a la judicial.

En lo referente, al nombramiento de los Jueces de Paz, que se contiene en el Anteproyecto de Ley 42, artículo 11; téngase en cuenta, que deberá aplicarse las reglas de Carrera Judicial, conforme lo dispone la Ley 53 de 27 de agosto de 2015 “Que regula la Carrera Judicial”; tomando en consideración el concurso que se abra para dichos cargos.

La carrera judicial, es administrada por los respectivos consejos, que, dentro del ámbito de sus competencias, estarán a cargo de establecer las actividades que deberán desarrollarse para la implementación de la estrategia definida por el Órgano Judicial y dar cuenta de su cumplimiento al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual fijará planes estratégicos quinquenales para el cumplimiento de la función judicial y el fortalecimiento de la Administración de Justicia.<sup>2</sup>

Asimismo, los jueces devengarán los emolumentos que fije el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de ser el caso; distinto a la forma en que se nombran a los jueces de paz, en el ámbito de la justicia comunitaria de paz, bajo un mecanismo de convocatoria, selección y nombramiento contenido en el artículo 19 de la Ley 16 de 2016; y que dentro de los requisitos de exigibilidad para ocupar el cargo de juez de paz, entre otros, establece que debe ser postulado por la comunidad o una organización social del respectivo municipio. Siendo un aporte novedoso conforme el artículo 15 del citado cuerpo legal y no de forma judicializada, carente de la participación de la comunidad en su escogencia.

En cuanto a los requisitos para ser Juez de Paz; según la modificación que se propone en el Anteproyecto de Ley 42, estimamos que debe ser más preciso, por ejemplo: ser mayor de veinticinco años de edad; contar con el diploma de Derecho; certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia; haber ejercido la profesión de abogado por más de tres años o un cargo público que se requiera poseer diploma en Derecho y certificado de idoneidad; ser postulado por la comunidad o la sociedad civil del corregimiento de que se trate; contar con certificado de idoneidad ética expedido por la Autoridad Nacional de Transparencia Pública.

---

<sup>2</sup> Ver artículo 3 de la Ley 53 de 2015;

Con base a la modificación del Anteproyecto Ley 42, del artículo 40 de la Ley 16 de 2016, somos de la consideración que para que exista una real independencia en las decisiones de las apelaciones, debe contarse con un Juez Distrital que conozca de dichos recursos con un equipo de trabajo idóneo para su resolución.

### **Observaciones y Recomendaciones finales:**

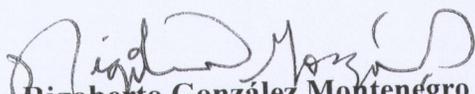
1. Con base a los análisis expuestos en líneas precedentes esta Procuraduría de la Administración recomienda que la justicia de paz, se mantenga tal como ha sido expuesta en la Ley 16 de 2016, bajo una filosofía de recomposición del tejido social, tomando en cuenta los métodos alternos a solución de conflictos como primera alternativa de respuesta a las situaciones o controversias vecinales y comunitarias.
2. Esta Procuraduría observa, que la jurisdicción especial de justicia comunitaria, además de ser ejercida por el Juez Comunitario, incluye otros actores como son; el juez de paz nocturno, el juez de turno, el delegado administrativo y el juez distrital de apelaciones, por lo que debería estar contemplado en el artículo 3 del citado anteproyecto de ley 42.
3. La Justicia Comunitaria de paz, debe mantenerse desjudicializada libre de formalismos y trabas jurídicas; y debe contar con los recursos y un personal capacitado; con los correctos procedimientos para cada materia en el ámbito comunitario y/o vecinal.
4. En concordancia con lo anterior, se debe considerar que para los efectos de la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, son auxiliares de esta los mediadores y conciliadores comunitarios, y no que es ejercida por éstos; pues recordemos que el mediador facilita la comunicación y son las partes las que llegan a los acuerdos que finalmente prestan mérito ejecutivo.
5. En cuanto a las entidades públicas y privadas, que se señalan en el anteproyecto de Ley 42, como colaboradores, debe entenderse que su función se circunscribe en los apoyos, ante esta justicia; ya que las mismas, no intervienen en las decisiones del juez comunitario.
6. Se propone asegurar la presencia del mediador comunitario en aquellos lugares de difícil acceso y de escasa población, adscrito a la casa de paz más próxima, con lo que se garantiza un mínimo del servicio de justicia comunitaria. Situación que invita a pensar sobre la necesidad de fortalecer al mediador comunitario y su personal por cada casa de paz, y proveerle los recursos, y demás insumos que le permitan una aplicación efectiva de los métodos alternos de solución de conflictos, en especial en aquellos territorios cuya barrera geográfica es la distancia.
7. Resulta oportuno aclarar, que el mediador comunitario actúa como un tercero imparcial, es decir facilita la comunicación entre las partes; y por tanto, no decide la controversia; de ahí, que no puede suplir las funciones del Juez Comunitario; sin embargo, se recomienda que las Casas de Paz, cuenten con mecanismos que permitan la derivación de las causas a los jueces de paz del corregimiento que se trate.

8. También recomendamos que el cargo de secretario de la Casa de Justicia de Paz, tenga un perfil de alta responsabilidad en la gestión de los trámites y diligencias que se surten en las Casas de Paz, además de suplir al Juez Comunitario en sus ausencias temporales; se sugiere que este funcionario podría denominarse "Secretario del Despacho" para distinguirlo de la función administrativa de cualquier otro secretario y debe contar con los mismos requisitos para ser Juez de Paz.
9. Como situación relevante, observamos que se mantiene en el Anteproyecto de Ley 42, una confusión entre las instancias gubernativas y la justicia comunitaria de paz, siendo que esta última, se circunscribe a casos vecinales y comunitarios bajo la aplicación de los métodos alternos a solución de conflictos y no conocen de actos administrativos.
10. Para evitar colisión en las normativas propuestas con otros funcionarios de la administración pública, se debe considerar, que para los efectos de este anteproyecto de ley, a los jueces comunitarios se les apliquen las mismas prerrogativas y prohibiciones del juez municipal en la vía judicial.
11. Se propone un juez distrital que conozca de las apelaciones de los jueces de paz, para mantener la independencia y transparencia de sus actuaciones, fortaleciendo los principios que orientan la justicia comunitaria de paz de acuerdo con la Ley 16 de 2016.

En tal sentido, la creación de la figura del Juez Distrital, escogido en la misma forma que el juez comunitario, podría satisfacer el interés de fortalecer la segunda instancia y su independencia, por lo que no sería necesario la existencia de una comisión. Este juez distrital contará con los suplentes, que colaboraran en las actuaciones de la respectiva instancia.

De esta manera, dejamos expresadas nuestras consideraciones respecto al Anteproyecto de Ley N°.42 "Que reforma y adiciona, Artículos Ley 16 del 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria." Advirtiendo, que lo expuesto es una orientación general, no es un criterio vinculante por parte de esta entidad.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/cd.  
Ref. Exp.CON-58-24

