



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de octubre de 2024.
C-SAM- 68-24

Honorable Diputado
Luis Eduardo Camacho
Presidente
Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales
Asamblea Nacional
E. S. D.

Ref. Consideraciones a los proyectos y anteproyectos que regulan la justicia comunitaria de paz presentados en la primera legislatura del año 2024.

Honorable Diputado:

Nos referimos a su nota 2023_318_AN_CGJYAC, recibida en nuestro despacho el 10 de octubre de 2024, mediante la cual nos solicita la emisión de conceptos sobre los proyectos y anteproyectos, relativos a la justicia comunitaria de paz, cuyo régimen jurídico vigente, lo comprende principalmente la Ley 16 de 2016 “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria”, y el Decreto Ejecutivo 205 de 2018, “Que reglamenta la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitario”. En los términos de su solicitud, nos remite las siguientes propuestas:

- Proyecto de Ley No. 121 “Que subroga la Ley 16 de 17 de junio de 2016, Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones”.
- Proyecto de Ley No. 46 “Que reforma y adiciona, artículos de la Ley 16 del 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”.
- Anteproyecto de Ley No. 89 “Que deroga la Ley 16 de 17 de junio de 2016, sobre la Justicia Comunitaria de Paz y crea la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, establece nuevas normas para su aplicación, reforma artículos de otras leyes y dicta disposiciones sobre métodos alternos de resolución de conflictos”

Sobre el particular nos corresponde indicar que, conforme a lo solicitado esta Procuraduría de la Administración, ha tenido a bien, presentar sus consideraciones a diferentes propuestas legislativas relativas a la justicia comunitaria de la legislatura 2024. Esta acción resulta de la atención a las solicitudes presentadas, a instancias de las comisiones legislativas y diputados, y que por este conducto nos permitimos remitir copias de las respuestas, las cuales anexamos al presente escrito, y que detallamos a continuación:

1. Nota C-SAM-49-24 de 11 de septiembre de 2024, dirigida al H.D Jorge Herrera, en respuesta a su nota No. XX-2024 (sic) de 9 de septiembre de 2024, relacionada con **el Anteproyecto de Ley 42** “Que reforma y adiciona, artículos de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”.
2. Nota C-SAM-56-24 de 23 de septiembre de 2024, dirigida a la H. D. Yarielis A. Rodríguez, en respuesta a su Nota AN_HD_N_255-2024, sobre el **Anteproyecto de Ley 89** “Que modifica, deroga y adiciona artículos de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, sobre justicia comunitaria, reforma artículos de otras leyes y dicta disposiciones sobre métodos alternos de conflictos”.
3. Nota C-SAM-59-24 de 30 de septiembre de 2024, dirigida al H. D. Luis Eduardo Camacho, en respuesta a su Nota No. 2024_192_AN_CGJAC de 11 de septiembre de 2024, sobre la emisión de concepto al **Proyecto de Ley No. 46** “Que reforma y adiciona, artículos de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”.

En ese sentido, nos proponemos comentar el Proyecto de Ley No. 121 “*Que subroga la Ley 16 de 17 de junio de 2016, Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones*”, presentado por iniciativa de la señora Ministra de Gobierno, Dinoska Montalvo.

Es propicio indicar que, el análisis de la propuesta normativa, al igual que las anteriores, se realiza tomando en consideración la filosofía, principios y valores de la justicia comunitaria de paz, en cuanto a proveer un sistema de justicia vecinal, abierta a la ciudadanía, libre de costos, eficiente y eficaz, sin formalismos, ni barreras geográficas, la cual descansa en la mediación comunitaria y otros métodos alternos a solución de conflictos, como primera alternativa efectiva para solucionar las controversias vecinales; cuyo objetivo primordial es la desjudicialización y despolitización del sistema de justicia comunitaria, a objeto de que sea consistente con su ámbito de aplicación.

Es claro, para la Procuraduría de la Administración reconocer que, el nuevo sistema de justicia comunitaria de paz, que entró a regir a partir de la Ley 16 de 2016, tiene importantes falencias, que deben ser subsanadas desde el marco de una reforma legal, a pesar de ello, sigue considerando que cualquier reforma que vaya a operar para su beneficio y eficiencia, no debe apartarse de los motivos que en su momento la inspiraron. Teniendo esta línea de pensamiento como marco referencia, pasaremos a comentar lo correspondiente. Veamos:

En su contexto general, el Proyecto de Ley No.121, en sus particulares más relevantes, se observa que adscribe la jurisdicción comunitaria, al Ministerio de Gobierno, correspondiéndole la coordinación, funcionamiento y financiamiento. Al Juez de Paz, pasa a llamarse “árbitro comunitario”, cuyo nombramiento estará a cargo del propio Ministro, con base al informe presentado por la Dirección Alternativa de Conflictos, previo a la evaluación realizada por la Comisión de Selección y Control Disciplinario, de los aspirantes al cargo. De la misma manera, las sanciones disciplinarias serán impuestas por el Ministro de Gobierno, en atención al informe de la Comisión de Selección y Control disciplinario. El denominado “árbitro comunitario”, sería nombrado por el término de 5 años.

En el aspecto procedimental, las decisiones del funcionario jurisdiccional comunitario, pueden ser apeladas ante los jueces municipales del Órgano Judicial, incorporando la participación de otro órgano del Estado, en los procesos que se ventilan ante la casa de justicia. Elimina el mecanismo de ejecución de fallos, ante su incumplimiento por el obligado a cumplirlo o acatarlo, y no establece otro sistema en sustitución al que contempla la ley actual.

En el ámbito competencial, se mantiene básicamente las competencias que posee el actual juez de paz, y elimina todo lo relacionado con las pensiones alimenticias, lo que parece aportar a la idea de radicar la competencia en los juzgados de familia y jueces de niñez y adolescencia, autoridades que se encuentran en las cabeceras de los municipios, y que no están establecidos en todos los distritos del país.

En lo que respecta al mediador comunitario, en cuanto a sus funciones y atribuciones se mantiene lo establecido en la Ley 16 de 2016, lo mismo que la figura del delegado administrativo.

Luego de esta contextualización general, para los aspectos puntuales, procederemos a presentar los comentarios, por bloque de artículos.

Comentarios y sugerencias al Título del Proyecto de Ley 121.

El concepto de subrogación utilizado en el título, permite entender que el objetivo de la ley es su eliminación, más no indica la materia objeto de su regulación, salvo por lo que más adelante se dice en el artículo 1, *“Esta Ley regula la justicia comunitaria de paz y la aplicación de los métodos alternos de solución de conflictos, a fin de promover la convivencia pacífica en las comunidades”*.

En ese sentido, consideramos que se debe ajustar el título del proyecto de ley, determinando de forma clara y comedida lo que su desarrollo pretende. En el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, *se indica que, título o forma parte del texto de la ley y facilita su identificación y cita*. El nombre de la ley, dice: *“Es la parte del título que indica su contenido y objeto. La redacción del nombre será clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva, así como el uso de siglas y abreviaturas. Y En el caso de leyes que modifican otras leyes, se indicará el*

año de su aprobación y se hará una breve mención de la materia que regulan las leyes modificadas.”¹

Comentarios y sugerencias a los artículos 1 al 18 del Proyecto de Ley 121.

1. Si bien se mantiene el concepto de justicia comunitaria de paz, en cuanto a su condición de subsistema de justicia que, en la ley vigente tiene la condición de jurisdicción especial, y en la pretendida reforma del proyecto de Ley 121, esa condición se sustrae, por lo que, al quedar adscrita al Ministerio de Gobierno, se entiende de carácter administrativa. En ese sentido, habrá que determinar si en el ámbito constitucional y legal de las competencias del Ministerio de Gobierno, podría ejercer dichas funciones.

Por otro lado, téngase en cuenta, lo determinado en la Ley 37 de 2009, en el artículo 79, sobre la conformación del gobierno local, mismo que señala que, el gobierno municipal y la administración de los municipios, están constituidos por las instancias de poder deliberativo, ejecutivo y de justicia comunitaria.

2. El concepto de árbitro que emplea el proyecto de Ley 121, para referirse al funcionario encargado de administrar justicia, consideramos que es equívoco, porque la función dada no es de arbitrar, sino decidir el fondo de una controversia entre partes, aún cuando en los métodos para llegar a su decisión final, pueda resolver la causa a través de métodos alternos de solución de conflicto.

El concepto de árbitro, a instancia del Decreto Ley No. 5 de 1999 “Por la cual se establece el régimen general de arbitraje de la conciliación y de la mediación” , es como señala, el artículo 1, “ *una institución de solución de conflictos mediante el cual cualquier persona con capacidad jurídica para obligarse somete las controversias surgidas o que puedan surgir con otra persona, al juicio de uno o más árbitros, que deciden definitivamente mediante laudo con eficacia de cosa juzgada, de conformidad a lo establecido en el presente Decreto Ley.*”.

El o los árbitros, son elegidos por las partes, con base a un procedimiento previamente acordado, o de acuerdo al procedimiento establecido por la autoridad de designación como señala el artículo 14, del Decreto Ley No. 5 de 1999. Es decir, el juez comunitario no es un árbitro, pues no cumple un rol arbitral y un árbitro no es un juez, porque no cumple una función jurisdiccional.

Por lo que, con base a las consideraciones esgrimidas, consideramos que debe mantenerse el concepto de juez de paz o juez comunitario, concepto que se ajusta a las funciones que cumple y al derecho comparado.

3. En relación a los gastos de funcionamiento para la justicia comunitaria, en efecto, tendrá que considerarse el número de corregimientos y distritos, para hacer frente al costo de la planilla, no solo de los 702 “árbitros”, sino adicionalmente, la de los jueces nocturnos y en turno, que deberían funcionar en cada uno de los

¹ Resolución No.27 de 18 de marzo de 2009 “Que establece directrices sobre técnica legislativa y adopta el Manual que se recomienda utilizar en la redacción y el trámite de proyectos de Ley”. G.O 26261.

distritos, en cumplimiento del principio de justicia ininterrumpida, lo que suman un total de 81. Incluyendo los delegados administrativos que funcionan actualmente en las comarcas Gunas, que en el marco de la Ley 16 de 2016, están a cargo del Ministerio de Gobierno.

Bajo el sistema que impulsa el proyecto de Ley 121, tanto el personal, adscrito a las casa de justicia y demás costos de administración y funcionamiento, serán asumidos y traspasados al Ministerio de Gobierno.

4. Se unifica el requisito de que todos los “árbitros” deberán ser abogados y residentes en el corregimiento o distritos respectivos, situación que consideramos debe ser objeto de diagnósticos para evaluar su viabilidad real.

Comentarios y sugerencias a los artículos 19 al 29 del Proyecto de Ley 121.

1. En cuanto a la conformación de la Comisión de Selección y Control Disciplinario, que en sus funciones tienen similitud con las que cumple actualmente la Comisión Técnica Distrital, que son las de participar en la selección de los jueces de paz y de realizar las investigaciones para la aplicación de sanciones disciplinarias, así como la de evaluar el desempeño de los mismos.

Al amparo del proyecto de Ley 121, esta comisión sería convocada por el Ministro, aunque estará conformada por autoridades de orden provincial, municipal y de corregimiento, y se establece que funcionaran en las sedes de las provincias. Es decir, que cuando se requiera realizar las investigaciones de rigor en cuanto a la quejas contra los “árbitros” de un corregimiento determinado, o la evaluación del desempeño, en especial los más alejados de las cabeceras de provincias, en donde se ubican las casas de gobierno, implicaría un costo para los integrantes que deben desplazarse al sitio, poniendo en riesgo la participación de los miembros de la sociedad civil, que por lo general no son funcionarios, así como de quienes representen a los concejos, incluso de las juntas comunales. Debe tenerse presente que en una provincia existirían tantas Comisiones de Selección y Control Disciplinario como Municipios que componen la misma.

Tal situación podría incurrir en denegación de justicia, en la medida en que no se conforme o reúna, para atender las denuncias contra los denominados árbitros. Las Comisiones Técnicas Distritales, son parte de las debilidades del actual sistema, teniendo en cuenta que, los alcaldes, quienes están obligados a constituir las, no impulsan dicha integración, aparte de la apatía de la sociedad civil en participar, ante el poco o ningún respaldo para cumplir con la labor asignada.

Hay que recordar que, la Dirección Alternativa de Conflictos del Ministerio de Gobierno, en la ley vigente (art. 27) tiene la responsabilidad de supervisar las Comisiones Técnicas Distritales, y no ha sido efectiva en cuanto a lograr la integración de las comisiones y asegurar su funcionamiento, tal es el caso del Municipio de Panamá que, desde el año 2020 dejó de funcionar.

Comentarios y sugerencias a los artículos 30 al 47 del Proyecto de Ley 121.

1. La propuesta del proyecto de Ley 121, introduce una modificación sustancial y relevante en cuanto a la doble instancia. A diferencia del actual sistema, que opera dentro de la misma jurisdicción a través de una comisión de ejecución y apelaciones, integrada por los propios jueces, en la propuesta la alzada se surte ante un juez penal o civil, pasando de una jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, a otra jurisdiccional, esencialmente formal.

Si ello es así, será el propio Órgano Judicial, al que le corresponderá determinar la pertinencia de esta modificación, su financiamiento, y las respectivas modificaciones que conllevaría a los códigos judicial, procesal penal y procesal civil.

2. En cuanto a las competencias, observamos que se mantiene muy similares a las presentes en la Ley 16 de 2016.
3. Se mantiene la posibilidad de que las partes puedan recurrir tanto a la autoridad administrativa o al juez civil para interponer acciones civiles, cuando la cuantía exceda los quinientos balboas y no exceda de los mil balboas.
4. Se reitera la confusión que se mantiene en el Código Penal, respecto a los hechos punibles de hurto, robo y estafa cuando la cuantía supera los doscientos cincuenta balboas. Véase el art. 237 del Código Penal. Así como el art. 45 Núm. 1 del Código Procesal Penal, sobre las competencias de los jueces municipales, en los procesos de hurto simple, apropiación indebida, estafa simple y daños cuya cuantía no exceda de los doscientos cincuenta balboas.

Y a la misma vez, la Ley 16 de 2016, faculta a los jueces de paz, sancionar por hurto, daño y apropiación indebida, cuando la cuantía no exceda de los mil balboas.

5. Se mantiene la competencia sobre espacios comunes, cuando esto es materia de la ley de Propiedad Horizontal.

Comentarios y sugerencias a los artículos 48 al 109 del Proyecto de Ley 121.

1. El producto de las sanciones que se impongan, dejen ser fuente de ingreso municipal.
2. En relación a las competencias del alcalde, se mantienen las de la Ley 16 de 2016.
3. Se mantiene que el procedimiento empleado por los alcaldes debe ser dictado por reglamentación, cuando somos del criterio que el mismo debe ser establecido por Ley formal.

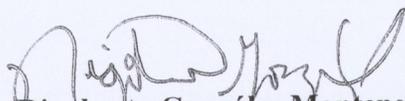
4. De igual manera, se preserva la figura del funcionario de cumplimiento, quien corresponderá aplicar los procedimientos sancionatorios de competencia del alcalde.
5. Se mantiene la Comisión Interinstitucional, como ente encargado de generar la política pública de la justicia comunitaria, a la que se integra al Instituto de Estadísticas Nacionales y el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales.
6. En cuanto a los Centros de Mediación Comunitaria, se mantienen dentro de la estructura del proyecto de Ley 121, en los términos de la Ley 16 de 2016.
7. En las comarcas Gunas, se mantiene el sistema de delegados administrativos, y la aplicación de la justicia comunitaria con base a los procedimientos tradicionales.
8. Elimina las competencias en materia de alimento, atribuida de los jueces de paz en el artículo 751 del Código de Familia, y en el artículo 37 de la Ley 42 de 2012.

Otras consideraciones

En la discusión de un nuevo marco jurídico de la justicia comunitaria, consideramos que deberá incluir todos aquellos aspectos procesales insertos y desarrollados en el Decreto Ejecutivo 205 de 2018, ya que su regulación debería corresponder al ámbito de la ley, y no del decreto reglamentario.

De esta manera, ofrecemos algunos comentarios al Proyecto de Ley 121, que se anexa a los análisis previos, presentados con ocasión de las iniciativas que tienen como objetivo la modificación de la Ley 16 de 2016, y por ende del sistema de justicia comunitario.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Adjunto lo indicado

RGM/av.

Ref. Exp. SAM-CON-68-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*