



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de septiembre de 2024
C-SAM-56-24

H.D

Yarielis A. Rodríguez B.

Diputada de la República

Asamblea Nacional

E. S. D.

Ref. Consideraciones al 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*”.

Diputada Rodríguez:

Nos referimos a su nota AN-HD- YR-N-255-2024 fechado 9 de septiembre de 2024, , en el que solicita las consideraciones jurídicas al 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*”, el que propone un nuevo marco jurídico a la jurisdicción de justicia comunitaria.

Por la extensión del anteproyecto, el desarrollo de las temáticas que lo contempla, los aspectos procesales y procedimentales, en términos metodológico, se realizará un abordaje general, y luego por bloques presentamos comentarios puntuales a los temas, que consideramos de mayor relevancia.

El análisis del Anteproyecto de Ley 89, sobre justicia comunitaria, se realiza en contraste con la Ley 16 de 2016, y su reglamento mediante el Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, el Libro III de Policía del Código Administrativo, que constituyen el marco jurídico vigente de la justicia comunitaria de paz, en conjunto con las normativas que se aplican de forma supletoria, en esta jurisdicción especial. Entre ellas, las del Código Penal, Código Judicial, Código Procesal Penal, Ley 31 de 2001, Código Civil, Código del Procedimiento Civil, Ley 42 de 2012, Ley 31 de 2010, sobre propiedad horizontal, Ley 106 de 1973, acuerdos y decretos municipales.

Antecedentes de la justicia comunitaria de paz en Panamá

Desde el 2005, el Pacto de Estado por la Justicia¹, iniciativa creada para promover reformas que coadyuvaran a la mejora integral del sistema de justicia, planteó como prioritario en el área de acceso a la Justicia, la creación de la jurisdicción de paz, en búsqueda de fortalecer el sistema, elevando la calidad del servicio, la garantía de los derechos humanos y el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho.

¹ Informe de la Comisión de Estado por la Justicia. 2011 http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pan_anexo_25_sp.pdf

En ese momento, se consideró la necesidad de un cambio, superando el sistema de corregidor en su condición de autoridad de policía, con mando y jurisdicción, muchas veces atado a los vaivenes de la política electoral, a la subordinación del alcalde, que además de nombrarlo tenía la facultad de resolver las apelaciones. Un sistema que privilegiaba la aplicación de medidas sancionatorias, sobre las restaurativas, mediadoras y conciliadoras, sin que al final, hubiera una restauración del tejido social y la recomposición de las relaciones vecinales.

De ahí, que la justicia comunitaria de paz, sería la vía hacia esa justicia local, independiente, basada en criterios de equidad, participativa, restaurativa y conciliadora, a cargo de un juez de paz, y un mediador comunitario, con base a criterios de elegibilidad y a través de un mecanismo de selección en el que participan representantes locales, instituciones y sociedad civil. Atribuyendo un marco de competencia y actuación a la novedosa jurisdicción especial, aún en proceso de ajuste y corrección, demandando reformas a los seis años de su vigencia en el 2018.

La jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, vino a suplantar la tradicional justicia administrativa de policía que era ejercida por el corregidor, en calidad de autoridad de policía a escala del corregimiento y por el alcalde en el Distrito, y excepcionalmente por el Juez Nocturno solo en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón.

En el 2016, se aprueba la Ley 16, “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria*”², que entraría a regir doce meses después en el Primer Distrito Judicial, que corresponde a las Provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca de Guna Yala y veinticuatro meses después en el resto del país, es decir los restantes tres distritos judiciales.

La Justicia Comunitaria de Paz, es una justicia especial que es ejercida por el juez de paz y el mediador comunitario, quienes junto al Alcalde, la Comisión Técnica Distrital, Comisión Interinstitucional y la Dirección Alternativa de Conflictos conforman la estructura organizacional.

Este sistema de justicia comunitaria de paz, se fundamentó en la construcción del tejido social y la restauración de los conflictos vecinales; en el desarrollo de esta estructura, participaron innumerables actores de la sociedad civil, de las instituciones, del servicio de justicia local; municipios, universidades, Órgano Judicial; Instituto de Judicatura, entre otros, participantes del sistema de justicia.

Aspectos relevantes del Anteproyecto de Ley 89 de 2024.

El Anteproyecto de Ley 89, es el más amplio de las tres iniciativas presentadas de lo que va en la presente legislatura, consta de 178 artículos, organizado a través de seis (6) Títulos.

En términos generales la iniciativa legislativa, propone una transformación, cuya estructura nos resulta confusa y contradictoria, y que en cuanto a su autonomía, pretende adscribirla a la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) entidad de gobierno central de carácter, creado para administrar el proceso de descentralización de Estado, a través de la Dirección de Justicia Comunitaria (DIJUCO), a la cual, correspondería asumir el financiamiento nacional de la justicia comunitaria, con base a los aportes de los fondos de descentralización, coordinar lo referente a la justicia comunitaria.

² Que entraría a regir en el año 2018. Ley 41 de 2017, “*Que prorroga la vigencia de la Ley 16 de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y sobre Mediación y Conciliación Comunitaria, y dicta otras disposiciones*”. Gaceta Oficial No. 28291-A. Art. 2. El Artículo 117 de la Ley 16 de 2016 queda así: “*Artículo 117. Esta Ley comenzará a regir el 2 de enero de 2018 en el Primer Distrito Judicial y el 18 de junio de 2018, en el resto del territorio nacional, con excepción de los artículos 108, 109, 111, 112 y 114, que comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación.*”

Es un anteproyecto centrado en una judicialización del sistema, centrado en el juez comunitario, en que se exacerban sus competencias, y disminuyen los mecanismos de fiscalización, crea instancias, estructuras de decisión nuevas sin una clara coordinación con las demás instancias. Se establecen escalas salariales, con efectos retroactivos. Además de constituirlo en una jurisdicción inquisitiva, reviviendo viejos esquemas de la justicia impartida por los corregidores. Es una propuesta desarticulada y desconecta de los principios de la justicia comunitaria de paz.

Se propone la derogatoria de la Ley 16 de 2016, y del Decreto Ejecutivo 205 de 2018 “Que reglamenta la Ley 16 de 2016”, pero también pretende la modificación de artículos del Código Judicial, Código de la Familia, Código Procesal Penal, Código Procesal Civil, Código Penal, Ley 18 de 1997, orgánica de la Policía Nacional.

Comentarios a los artículos

1. **Sobre el título del anteproyecto**, “*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*”

El título del anteproyecto 89, resulta confuso y contradictorio, dice que modifica, deroga, y adiciona la ley, conceptos contrarios entre sí, al referirse a la afectación de una ley existente. No se comprende, si el alcance de la normativa, es derogarla en su conjunto, o bien modificarla o adicionarla parcialmente, redacción que se mantiene, al final, en el artículo sobre adecuación normativa.

2. Bloque 1. Para el presente análisis se agruparán los artículos (1 al 6)

- En el artículo 1, sobre el alcance de la justicia comunitaria, se extiende a la jurisdicción de familia, regulada en el Código de la Familia, y legislaciones especiales, como la Ley 42 de 2012 General de Pensión Alimenticia, Ley 38 de 2001, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, excediendo el ámbito aplicación.
- Instituye la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz, adscrita a la Autoridad Nacional de Descentralización (en adelante la AND), a través de la Dirección de Justicia Comunitaria (DIJUCO), es decir un ente administrativo, al que se le adscribiría una función jurisdiccional.

Ello resulta contradictorio, puesto que conforme al artículo 19 de la Ley 37 de 2009, en que crea la AND, establece como objetivo de su constitución “*realizar el proceso de descentralización*”, cuya junta directiva está integrada por un conjunto de entidades e instituciones, que nada deberían estar vinculadas con la administración de justicia, por no ser esas sus funciones orgánicas.

- Elimina el concepto de juez de paz, quedando como juez comunitario, pero a su vez, también crea la figura de juez comunitario distrital, en lo que no queda claro si es de ámbito distrital o de corregimiento.
- Establece categorías de jueces comunitarios, distinción que puede dar lugar discriminación, en relación a personas que desarrollan la misma función al referirse al juez comunitario **abogado**, juez comunitario **distrital**, jueces comunitarios **no abogados**.

- Se crean nuevas estructuras, entre ellas los jueces superiores a nivel provincial, que serían quienes se constituyen en instancia de apelación.
- Se crea el **observador comunitario, nombrado por el representante de corregimiento**, quien sería un veedor público, responsable de la supervisión de las casas de justicia, seleccionados por los representantes, es decir, la autoridad política tendría injerencia en los asuntos de la justicia comunitaria, eliminando bajo todo concepto, la participación de los veedores de la comunidad y la evaluación de los usuarios del sistema de justicia vecinal.

3. Bloque 2. Para el presente análisis se agruparán los artículos (7 al 45)

- Se establece funciones a la denominada Comisión Consultiva de Justicia Comunitaria, integrada como se indica en el art. 42, por 16 miembros, de diferentes entidades nacionales y locales. Esta comisión, determinaría el número de casas de justicia, la sanción aplicable a los funcionarios de la casa de justicia, excluyendo al juez comunitario. Es decir, cumple funciones administrativa, contradictoria con las jurisdiccionales, además de encontrarse integrada en un número y forma que hace inviable su funcionamiento.
- Por un lado establece que el financiamiento y gasto de la administración de la justicia comunitaria, será a través de la AND; y luego se ordena a los alcaldes y juntas comunales ejecutar los fondos y ejercer controles fiscales, esta última competencia exclusiva de la Contraloría General de la República.
- Se establecen franjas salariales a los jueces comunitarios, así como a los funcionarios al servicio de la justicia comunitaria. Es discriminatorio en cuanto a que, se refiere a los jueces comunitarios abogados.
- La justicia comunitaria, se imparte por tres jueces comunitarios en el corregimiento, a saber: juez diurno, vespertino, nocturno, además de un juez adicional para atender los fines de semana. Situación que requiere analizar, la disponibilidad presupuestaria en cuanto al financiamiento de la planilla. Al que habrá que añadir los costos que también se establece el nombramiento de otros funcionarios adscritos a la casa de justicia.
- El mediador se constituye en un subalterno del Juez Comunitario, afectando el principio de autonomía. Aunque el mediador es nombrado por la AND.
- Las apelaciones, se surten ante la Comisión de Apelaciones o Comisión Superior de Apelaciones Comunitarias a cargo de un número de cinco jueces superiores, que se nombran en adición a los jueces de paz, con similares requisitos que el juez comunitario.

Esta Comisión, será también responsable de atender las quejas contra los jueces de paz, cuyos informes serán remitidos a la Comisión Técnica Distrital, y a la DIJUCO, en caso de ser requeridos, siendo contraria a los principios de regulación de la administración de los recursos humanos y los procedimientos disciplinarios.
- Se le dan funciones a las juntas comunales, sobre evaluación del personal de las casas de justicia, no siendo el juez comunitario nombrado por ese órgano.

- Se determina que las casas de justicia contarán con una unidad especializada multidisciplinaria, como psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, con cargo al presupuesto de las juntas comunales, toda vez, que a ellos corresponde su designación. En ese sentido, habría que analizar cuanto sería el costo funcionamiento de esa unidad, que debería asumir la junta comunal, y si esa competencia, podría dar lugar a la posible injerencia del representante de corregimiento en los asuntos jurisdiccionales, propuesta que se aparta de la realidad de una estructura organizativa, acorde con el sistema de justicia comunitaria de paz.
- Para la selección de los jueces comunitarios, se mantiene a la Comisión Técnica Distrital, pero no dice, quien el órgano o instancia que la convoca.
- Se establece la creación de una junta directiva de los jueces de paz, cual si se tratara de un comité o comisión, reconociendo su participación ante instancias que crea este complejo sistema.
- Se crea la figura de los jueces superiores, que además de resolver las apelaciones, son los que evalúan el desempeño de los jueces comunitarios, como si fueran superiores administrativos, generando un conflicto con las propias competencias que le señalan a la Comisión Técnica Distrital.
- La Comisión Técnica Distrital incluyen a la Procuraduría de la Administración, lo que no permite la Ley 38 de 2000, por ser la justicia comunitaria, una jurisdicción especial.

4. Bloque 3. Para el presente análisis se agruparán los artículos (46 al 73)

- De las competencias del juez comunitario, en materia correccional, se dividen en faltas menores y mayores. Además de trastocar competencias establecidas en el Código Procesal Civil, Procesal Penal, Código Judicial, restaura competencias y procedimientos de las extintas corregidurías.
- Las faltas menores, enlista principalmente los asuntos descritos en el artículo 29 de la Ley 16 de 2016, y adicionan la mala conducta o comportamiento ante el juez comunitario, no portar documento de identidad, y las faltas relativas a la fabricación y venta de licor, infracciones de la autoridad de policía.
- Las faltas mayores; portar artículos de dudosa procedencia, sin explicar su origen, provocaciones y amagos, incluyendo el uso de armas punzo cortantes y de fuego, agresiones con incapacidad menor a 30 días, apropiación consentida, daño, hurto, engaño cuya cuantía no exceda los mil balboas, sin tomar en cuenta la gravedad de los hechos, previstas en el Código Penal.
- Se faculta ordenar y ejecutar allanamientos, inspecciones oculares a residencias y comercios, “por iniciativa propia”; violentándose principios de derechos humanos y constitucionales y de control de la medida por un Juez de Garantías.
- **De las competencias del juez en materia civil.**
 - Todas las causas de naturaleza civil, excluyendo los procesos sucesorios, hasta el monto de mil balboas, y de dos mil, si así lo acuerdan las partes, contraviniendo los factores de competencia.

- Servidumbres, construcción en general, cercas medianeras.
 - Cobro de gastos comunes hasta mil balboas, prorrogables hasta dos mil balboas, ampliando más allá, de lo establecido en la Ley 16 de 2016.
 - Lanzamientos por intruso, desalojo, lanzamiento por mora a prevención con los jueces civiles, absorbiendo competencia de otras jurisdicciones.
 - Procesos de alimentos, que son competencia de la jurisdicción especial, con fundamento en la Ley 42 de 2012.
 - Controversias por servicios técnicos prestados.
 - Filtración de agua.
 - Uso de espacios comunes
 - Pastizales y herbazales
 - Daños a la propiedad por ocupación hasta mil balboas, prorrogables hasta dos mil balboas.
-
- Se otorga al juez comunitario la atribución de expedir certificaciones de residencia, conducta vecinal, mudanzas, fiestas, y solicitudes a entidades públicas y privadas. El costo lo propone el juez y determinara su exoneración, en contravención con el artículo 248 de la Constitución Política.
 - Se establecen los siguientes procedimientos, :
 - Comunitario de carácter correccional
 - Comunitario de carácter civil
 - Comunitario mixto (en donde mezclan reclamaciones)
 - Procedimiento de alimentos (que compete a la jurisdicción especial de familia).
 - En cuanto al procedimiento y desarrollo de las audiencias llevado ante el juez comunitario, en el anteproyecto plantea un enfoque inquisitivo, otorgando poderes extraordinarios, sancionatorios.
 - En las audiencias, por causas correccionales, cuando la parte ofensora no asista, se hará representar por un **abogado auxiliar**, para que lo represente, y no se dice, quien y como se costearan los servicios.
 - Entran a conocer procesos desarrollados en el código de procedimiento penal y del procedimiento civil, cuyas competencias no corresponden a los jueces de paz, sino a la justicia ordinaria.
 - Se obliga a las partes suscribir una DECLARACION DE PARTE, y prestar juramento, previo a iniciar cualquier procedimiento, lo que puede ir en contra de los principios de la justicia comunitaria, los convenios internacionales y derechos humanos.
 - Se establece la flexibilización de sanciones, por cooperar en el proceso, similar a las actuaciones ante el juez de cumplimiento dentro del sistema penal acusatorio, que no se aplica en esta jurisdicción.

Bloque 4. Para el presente análisis se agruparán los artículos (74 al 89)

- Se crea la comisión superior integrada por cinco jueces superiores comunitarios, lo cual no toma en consideración la proporcionalidad con relación al número de distritos de la provincia, y otros factores para su categorización.

- Se crea la **figura del oficial de seguimiento** comunitario, en analogía con el sistema penal acusatorio, sería relativa a las competencias de los jueces de cumplimiento, algo alzado de la justicia comunitaria o vecinal.
- Se establecen sanciones de arresto inmutable, y de trabajo comunitario, lo que excede el ámbito de las competencias y fines de la justicia comunitaria, rayando con los objetivos que la orientan como restauradora de las relaciones comunitarias.
- Señala que puede ordenar la implementación de dispositivos tecnológicos, cuando esta es una competencia del juez de garantía en el sistema penal acusatorio.
- Se establece la falta de respeto como sanción, misma que fue derogada por la Ley 22 de 2005 y la propia Constitución Política, eliminada en la reforma de 2004.
- Se determina que la DIJUCO, construya centros **CARCELARIOS Y DE REHABILITACIÓN**, lo que se contrapone a las funciones del Sistema Penitenciario del MINGO, y a la justicia vecinal y restaurativa.

Bloque 5. Para el presente análisis se agruparán los artículos (90 al 94)

- Establece la creación de la figura de oficiales de cumplimientos en tres turnos distintos.
- Se supone que el oficial de cumplimiento, es quien por delegación del alcalde actúa en su lugar cumpliendo con la aplicación de las sanciones que corresponden en el ámbito de sus competencias, pero el anteproyecto le crea una condición como instancia de apelación, lo que resulta contradictorio con el debido proceso.
- Se establecen montos salariales del juez de cumplimiento, que solo podrían ser fijados por el alcalde, con base al presupuesto municipal.

Bloque 6. Para el presente análisis se agruparán los artículos (95 al 115)

- Se le da a la AND la responsabilidad de nombramiento y destitución del personal de la casa de justicia a nivel nacional, excluyendo a los jueces comunitarios.
- Presenta una disfunción administrativa en cuanto a las competencias de la DRAC, DIJUCO y la AND.

Sobre mediación comunitaria.

- Se mantiene como la alternativa para que las partes resuelvan por la vía de la mediación sus conflictos, pero obliga a que el acuerdo sea homologado por el juez comunitario, infringiendo los principios de disponibilidad y de voluntad de las partes, confidencialidad del acuerdo, inherente de la mediación. Y se señala que, en caso de incumplimiento se sancionará a la parte responsable, cuando la mediación lo que pretende es arribar a acuerdos, en los que el juez comunitario no es parte, y que frente a la falta de cumplimiento por la parte obligada, la ley actual propone vías para hacerlo efectivo.

Bloque 7. Para el presente análisis se agruparán los artículos (116 al 176)

- Los jueces comunitarios solo pueden ser destituidos por la AND, a requerimiento de la Comisión Técnica Distrital, con la totalidad de los votos de sus miembros, es decir, votación absoluta, no necesariamente mayoritaria.
- Las causales de destitución, remarca que solo pueden ser por condena judicial por la comisión de delitos dolosos, incurrir en las prohibiciones establecidas en esta ley, falta ética grave y probada, con lo que le exime de otros tipos penales y/o administrativos en los que podría incurrir, contradiciendo el sistema de administración de recursos humanos, en el ámbito disciplinario.

Disposiciones especiales y modificatorias a los códigos.

- Se modifica el Código Judicial, ampliando las competencias de los jueces comunitarios.
- Se adicionan artículos al Código Judicial, en cuanto a la diligencia de allanamientos, que les permite al juez comunitario entrar a la fuerza a la propiedad, como parte de los procesos de lanzamiento.
- En materia de alimentos, le faculta conocer y decidir sobre los procesos de alimentos, que actualmente son competencia de los juzgados de Familia, Niñez y Adolescencia, y que solo conocen a prevención los jueces de paz.
- Se modifica el Código Penal, art. 237, incrementando la cuantía que conocen los jueces comunitarios, de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00) a mil (B/.1,000.00), sin considerar los agravantes en el catálogo de los delitos.
- Se modifica el art. 357 del Código Penal, para aplicar sanciones a los miembros de los estamentos de seguridad que no presten apoyo a los jueces comunitarios.
- Se modifica el art. 862 del Código administrativo, para revestirlo de competencias como jefes de policía, función de las autoridades administrativas y no de las jurisdiccionales.
- Con relación a la Ley 38 de 2001, se realizan modificaciones homologando funciones similares a la del juez de garantía.
- Reforma la Ley de Propiedad Horizontal, extendiendo la cuantía que conocen los jueces comunitarios, incluyendo los procesos ejecutivos, los cuales son conocidos por vía civil.
- Se modifica la Ley 42 de 2012, se establece como competencia de los jueces comunitarios, los procesos de alimentos, como primera instancia. Y se modifica lo relativo a los montos relacionados con la aplicación de la pensión alimenticia.
- Se faculta al juez comunitario sancionar por desacato con hasta 30 de arresto, a quien incumpla con la cuota de pensión. Incluso, sanciona adicional, cuando el obligado incurra en falsedad, siendo una figura contenida en el Código Penal, agravada por el quebrantamiento de la pensión alimenticia.

Otras medidas

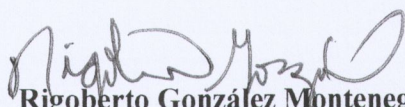
- Se ordena la creación de casas de justicia y de centros carcelarios.
- Se ordena la construcción de albergues para animales abandonados.
- Se obliga a los municipios apoyo presupuestario, para realizar las obras de infraestructura que se requieren.
- Los funcionarios municipales, que en la actualidad están al servicio en las casas de justicia comunitaria, deben regresar al municipio. No así los jueces comunitarios, que permanecerán en sus puestos, a cargo de la DIJUCO.

Sobre la derogación

- Señala el Anteproyecto de Ley, que modifica la Ley 16 de 2016, sin embargo, no se señala que artículos modifica, sino que se trata de la redacción integra sobre el tema. También pretende la derogatoria del Decreto Ejecutivo 205 de 2018, dejando fuera del ámbito de la reglamentación aspectos procedimentales que no se contemplan en la propuesta.

Una vez examinado el contenido del Anteproyecto de Ley 89, recomendamos que se tomen en consideración que, las reformas que se proyectan en el mismo, entran a regular funciones que tienen otros entes jurisdiccionales, entrando en posible contradicción con los marcos legales que rigen la justicia ordinaria, y se aparta de los principios que promovieron la justicia comunitaria de paz, como aquella, que pretende la recomposición social a través de los métodos de resolución de conflictos y un juez de paz, que busca principalmente soluciones en equidad.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/av.
Exp. SAM-CON 57-24

