



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de noviembre de 2022  
C-SAM-45-22

**H. D. Leandro Ávila**

Presidente de la Comisión de Gobierno,  
Justicia y Asuntos Constitucionales  
Asamblea Nacional.  
E. S. D.

**Ref. Consideraciones al Proyecto de Ley N°.900 “Que subroga la Ley 16 de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y se dictan otras disposiciones”**

Honorable Diputado Presidente:

En atención a su nota No.2022\_386\_AN\_CGJYAC fechada 15 de noviembre, en la que solicita a este despacho, emitir concepto al Proyecto de Ley N°900 “*Que subroga la Ley 16 de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y se dictan otras disposiciones*”, una vez, realizado el respectivo análisis, pasamos a ofrecer las consideraciones pertinentes.

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 la base jurídica de esta jurisdicción especial, dotarla de recursos, fortalecer su autonomía, el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos y 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 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 del Derecho.

**Consideraciones Previas.**

De manera general, en el contexto del Proyecto de Ley 900, se realizan modificaciones de reorganización de los artículos, la sustitución de juez de paz, por el juez comunitario, la creación de nuevas estructuras e instancias administrativas y jurisdiccionales, así como aspectos competenciales del alcalde como autoridad de policía, y como jefe de la administración municipal.

En relación al propio título del Proyecto de Ley, consideramos la importancia de mantener su nombre original, y que los resultados de su modificación sean considerados como reformatorios a la Ley 16 de 2016, en cuanto a mantener la conciliación y mediación

---

<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)

comunitaria, a fin de que no perezca la filosofía de la justicia comunitaria de paz que es la restauración y recomposición de los conflictos vecinales, priorizando los métodos alternos de resolución de conflictos, como primera alternativa, cuyo objetivo primordial es la desjudicialización y despolitización 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 Proyecto de Ley 900, se contempla el desarrollo de procedimientos, **siendo esta una de las más destacadas falencias de la jurisdicción especial.**

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.

En adición a lo anterior, procedemos a realizar observaciones y comentarios oportunos de forma general, con base a la estructura en que se organiza el Proyecto de Ley 900, tal como sigue, veamos:

**En relación al Título I, Jurisdicción Comunitaria de Paz, que comprende los siguientes capítulos:**

- Capítulo I, Disposiciones Generales
- Capítulo II, Casa de Justicia Comunitaria
- Capítulo III, Juez Comunitario y Mediador Comunitario.
- Capítulo IV, Requisitos, Selección y Nombramiento del Juez Comunitario y del Mediador Comunitario.
  - Sección I. Requisitos para el Cargo
  - Sección 2ª. Comisión de Selección y Proceso de Nombramiento
  - Sección 3ª. Formación y Capacitación
- Capítulo V, Competencia del Juez Comunitario.
- Capítulo VI, Procedimiento ante los Jueces Comunitarios
- Capítulo VII, Comisión Distrital de Apelaciones
- Capítulo VIII, Medidas Provisionales del Juez de Comunitario
- Capítulo IX, Sanciones
- Capítulo X, Competencias del Alcalde de Distrito

**Observaciones:**

1. 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 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 proyecto.

2. 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, el Alcalde, el funcionario de cumplimiento, el coordinador de jueces comunitarios, facilitadores judiciales, unidades de la Policía Nacional y voluntarios de la comunidad.
3. En cuanto a las entidades públicas, que se señalan en el proyecto como auxiliares, debe entenderse que su función se circunscribe a la colaboración, ya que las mismas no intervienen en las decisiones del juez comunitario.
4. Se asegura 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 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 más alejados y en el caso de las islas.
5. 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; adicional a ello, que los municipios procuren realizar los nombramientos de los jueces comunitarios en cada uno de los corregimientos de su distrito.
6. También consideramos que el cargo de secretario de la Casa de Justicia de Paz, tiene un perfil de alta responsabilidad en la gestión de los trámites judiciales que se surten en las Casas de Paz, además de suplir al Juez Comunitario en sus ausencias temporales; por lo que, recomendamos que este funcionario podría denominarse “Secretario del Despacho” para distinguirlo de la función administrativa de cualquier otro secretario.
7. Cabe señalar que en este Proyecto de Ley, se faculta a los jueces nocturnos y de turno que ejerzan funciones durante los fines de semana, días y horas inhábiles; adoptar las medidas preventivas y sancionar los actos que alteren la convivencia pacífica, situación que puede ser contraria al procedimiento, ya que ambos jueces solo **pueden dictar medidas provisionales** y remitirlas al juez comunitario de la jurisdicción correspondiente, al alcalde, o autoridad que corresponda a fin de que sean resueltas con base al debido proceso.
8. Como situación relevante, observamos que se mantiene en el Proyecto de Ley 900, una confusión entre las competencias asignadas al juez, como la autoridad que corresponde resolver conflictos entre partes, con las competencias adscritas al alcalde o al funcionario de cumplimiento, en relación a las funciones como autoridad de policía, en relación al cumplimiento de las leyes, acuerdos y decretos.
9. En la propuesta de modificación, en aquello referente a las prohibiciones señaladas al juez en cumplimiento de sus funciones, se elimina aquellas establecidas en el artículo 17 de la Ley 16 de 2016, específicamente la de ejercer el comercio y desempeñar otro

cargo público; en su lugar se concreta a indicar, que los jueces comunitarios, tendrán las mismas prohibiciones que se establecen a los servidores públicos en función del cargo que desempeñan. En este sentido, a fin de no generar confusión con otros funcionarios de la administración pública, proponemos se considere establecer, que para los efectos de esta ley, a los jueces comunitarios se les apliquen las mismas prerrogativas y prohibiciones del juez judicial.

10. En el Proyecto de Ley 900, se crea la Comisión de Selección, que en lugar de la Comisión Técnica Distrital, tendrá a su cargo participar en la escogencia de los jueces comunitarios, integrada por un representante del Concejo y otro por la Junta Comunal, además de un miembro por la sociedad civil. Sin embargo, a fin de lograr mayor imparcialidad, en lugar del representante de la Junta Comunal, se tenga al Juez Municipal, por ser un funcionario externo al municipio, quedando integrada por un representante del concejo, otro por la sociedad civil y el juez municipal.
11. Otras de las modificaciones que propone el Proyecto de Ley 900, resulta de la facultad que se le atribuye al alcalde de nombrar a los jueces comunitarios, a partir de la terna que le presente la Comisión de Selección, en vez del Concejo, como lo contempla la actual ley, y que resulta adecuado con lo que dispone el Artículo 243 (numeral 3) de la Constitución, sobre las facultades del alcalde de nombrar y remover a los funcionarios municipales, además de ser congruente con la función que también le establece la ley vigente de destituir al juez de paz.
12. Igualmente se determina que el alcalde nombra al personal de las casas de justicia, en lugar del juez de paz, situación que es concordante con la facultad nominadora del alcalde.
13. En relación a las competencias de los jueces comunitarios, toda materia que haga alusión a los procesos de lanzamiento y desalojo deberá ser tramitada ante la vía ordinaria, eliminando del artículo 28 el numeral 8. En su lugar, se podría considerar que la intervención del juez comunitario ante las vías de hecho, en aquellos casos de perturbación al goce pacífico de la propiedad, la intervención de la autoridad será solo de carácter provisional.  
  
También sobre las competencias en el ámbito de las controversias civiles, debería quedar fuera del conocimiento del juez comunitario, lo concerniente a la alteración de la fachada de unidades departamentales o que infrinjan las disposiciones de Propiedad Horizontal, ya que esa materia corresponde al alcalde como autoridad urbanística local o al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la Dirección de Propiedad Horizontal.
14. Además de lo anterior, en cuanto a las competencias de los jueces comunitarios, conforme lo indica el Proyecto de Ley 900, le correspondería velar por el cumplimiento de las disposiciones municipales. A juicio de este Despacho, esa competencia la ejerce el alcalde en su condición de autoridad de policía, no así el juez comunitario por no corresponder a causas derivadas de conflictos entre particulares.
15. En el Proyecto de Ley 900, se propone denominar a las actuaciones que se inician a petición de parte, queja o denuncia, lo que podría suponer confusión en relación a las

quejas que se presentan en la vía administrativa, por tal razón, consideramos que se debe mantener únicamente el concepto de denuncia.

16. Se establece que las notificaciones electrónicas son mecanismos válidos para el cumplimiento de esta formalidad procesal, pero consideramos que este instrumento debe constar de un protocolo validado por la Autoridad de Innovación Gubernamental, e igual forma indicar, conforme a la tipología en que distritos y corregimientos sería viable la notificación utilizando los medios electrónicos.

17. Se crea la Comisión Distrital de Apelaciones, que sustituye a la Comisión de Ejecución y Apelaciones. La comisión estaría integrada por el abogado del Concejo, un funcionario designado por el Alcalde y el Juez Distrital, nombrado por el alcalde, y no por los mismos jueces de la jurisdicción. Siendo ello así, consideramos que los objetivos de imparcialidad e independencia que busca fortalecer la Ley 16 de 2016, pueden ser afectados al quedar la competencia de la apelación de las decisiones de las autoridades jurisdiccionales en una comisión cuyos miembros, la mayoría, son designados por el alcalde que en todo caso es una autoridad política.

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.

18. En cuanto a la ejecución de las resoluciones será el mismo juez comunitario, que se encargue de aplicar las medidas por desacato ante el incumplimiento de sus fallos, lo que consideramos conveniente.

19. Entre las sanciones que puede imponer el juez comunitario, se encuentra la de trabajo comunitario, pero dado la connotación de la medida que deviene de la otrora figura del trabajo forzado, objeto de pronunciamiento de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sugerimos que la expresión a utilizar, sea la de servicio comunitario, dejando claro que esta sanción solo tendría lugar si la solicita el infractor.

20. Que en relación al artículo 45 (numeral 6) del Proyecto de Ley 900, en lo relativo a las medidas provisionales por violencia doméstica, consideramos que no hay lugar, por parte del juez comunitario a aplicar la medida de "*Ordenar el reintegro al domicilio común de la víctima que haya tenido que salir de él, si así lo solicita, y, en consecuencia, aplicar de inmediato la medida establecida en el numeral 1 de este artículo*", tomando en cuenta que la causa queda radicada en la esfera penal.

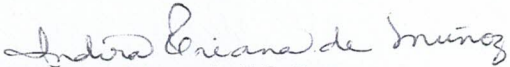
21. Existe una falta de claridad en el uso de términos y conceptos, en especial de llamar falta administrativa a las infracciones, dando lugar a la confusión que pueden surgir entre las medidas que pueda aplicar el juez comunitario o el alcalde en relación a las faltas sancionatorias o disciplinarias, y que no constituyen sanción correccional.

### En relación al Título III, Comisión Técnica Distrital y Procedimiento Ético Disciplinario

22. La Comisión Técnica Distrital de la Ley 16 de 2016, tiene la función primordial de participar en la selección de los jueces de paz y atender las quejas y denuncias que se presenten contra los mismos, sin embargo, en el transcurso de la vigencia de la actual jurisdicción especial, uno de los mayores obstáculos ha sido su constitución y su funcionamiento, a razón de la falta de interés de convocarla e integrarla, de apoyo financiero y presupuestario, afectando a los usuarios del servicio de justicia, y a la falta de control y fiscalización de las actuaciones de los jueces de paz. En ese sentido, si ya en el Proyecto de Ley 900, la función de escogencia corresponde a una Comisión de Selección, consideramos que no se justifica la existencia de la comisión técnica distrital únicamente para conocer de las faltas éticas, toda vez que las faltas disciplinarias son del conocimiento del alcalde.
23. En el marco de la reforma a la Ley 16 de 2016, es importante tener presente, que se establecen como sanciones aplicables a los jueces de paz las violaciones a las normas éticas, y las disciplinarias, ambas de fuente del reglamento interno de los municipios, o en su defecto, las normas de carrera administrativa en cuanto sean aplicables, por ello, carece de sentido, mantener una comisión técnica distrital, para emitir concepto en relación, exclusivamente a las normas éticas. De igual forma, no encontramos sentido, en que se mantenga todo un procedimiento, para únicamente sugerir medidas sancionatorias que podrán ser aplicada por el alcalde, conforme al reglamento interno del respectivo municipio.
24. Con relación a las funciones del Delegado Administrativo, tanto en la Ley 16 de 2016, como en el Proyecto de Ley 900, se le han atribuido funciones administrativas y de delegación del Órgano Ejecutivo, que son contrarias a la función de policía. Además que invade las competencias del gobernador de la provincia, y en el caso de las comarcas al gobernador comarcal, pudiendo incluso ser materia de inconstitucionalidad con fundamento en el artículo 252 de la Constitución Política.

De esta manera, dejamos expresado nuestro concepto al Proyecto de Ley N°.900 “*Que subroga la Ley 16 de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y se dictan otras disposiciones*”, en los términos solicitados, señalándole que dicho criterio no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Indira Triana de Muñoz**  
Procuradora de la Administración, Encargada



IT/cd/av