



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Colón

Colón, 08 de julio de 2024.
C- CL-003-2024

Licenciada
Rosela Nasta.
Consejo de Participación Ciudadana de Colón
E. S. D.

Ref. Acuerdo Municipal, Concejo Municipal y Casa de Justicia Comunitaria de Paz.

Licenciada Nasta:

Por este medio damos respuesta a su nota recibida en esta Procuraduría el 17 de junio de 2024, en la que nos consulta, sobre la aplicación de la Ley 16 del 17 de junio de 2016, en especial el artículo 5. En dicho artículo en su segunda parte se señala que, debido a los bajos niveles de conflictividad, baja densidad de población o proximidad de los corregimientos; el Consejo Municipal podrá acordar reducir el número de jueces de paz en el respectivo distrito (sic). Específicamente requiere saber lo siguiente:

- ¿Adicional al acuerdo emitido por el Consejo Municipal, para ordenar la reducción de Casas de Paz, a fin de que una de ellas atienda 2 o 3 corregimientos, por las razones expuestas en la ley 16 del 17 de junio del 2016; habría que emitir algún documento adicional?
- ¿Se remitiría copia del acuerdo, debidamente autenticado a la (sic) Ministerio de Gobierno y Justicia o con la mera publicación en Gaceta Oficial es suficiente?
- ¿Una vez publicado dicho acuerdo, se harían las modificaciones necesarias, al Decreto Municipal, que reglamente el funcionamiento de las Casas de Paz en el Distrito o puede realizarse la modificación de dicho reglamento, en el mismo acto que se apruebe el Acuerdo Municipal, en donde se ordena que una Casa de Paz, de servicio a 2 o 3 Corregimiento? (sic).

Primeramente, debemos manifestarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al

ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta es un particular, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejero jurídico a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

I-Cuestión Previa:

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de lo Procuraduría de lo Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", nos permitimos brindarle una respuesta orientativa en general, aclarando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante.

II-Consideraciones de la Procuraduría de la Administración a través de la Secretaría Provincial de Colón:

Antes de examinar sus interrogantes objeto de estudio, me permito hacer unas breves consideraciones en torno a la razón de ser de la justicia comunitaria de paz; dando relevancia a su naturaleza a efectos de lo que se consulta. En tal sentido, la Ley 16 de 17 de junio de 2016 "Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria", dispone en su cuerpo normativo la creación de una jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz.

La nueva justicia comunitaria de paz constituye una verdadera transformación del pensamiento jurídico formalista y rigorista legal que hasta ahora ha sido la ideología jurídica dominante; responde a una nueva filosofía de la transformación del conflicto que se inclina por la equidad, la mediación y la conciliación.

Para el profesor Franco Sepúlveda, en su Manual de Competencias del Juez de Paz, la "Justicia de Paz" es una figura por medio del cual las comunidades buscan la solución integral, equitativa y pacífica de los conflictos comunitarios o particulares que le sometan a su conocimiento y con la colaboración de un tercero imparcial denominado Juez de Paz. El Juez de paz es un líder en la comunidad propuesto por organizaciones comunitarias o grupos organizados de vecinos que es elegido por votación popular, y en sus funciones articula elementos de la justicia comunitaria y de la justicia formal.¹

Iniciamos nuestro examen jurídico, recordando que con la Ley 16 de 17 de junio de 2016,

¹ Cfr. SEPULVEDA, Franco. Justicia Comunitaria de Paz. Manual de Competencias del Juez de Paz.

se crea la Dirección de Resolución Alternas de Conflictos, sujeta a la organización jerárquica y presupuestaria del Ministerio de Gobierno. Por otro lado, téngase en cuenta, que esta entidad tiene como propósito impulsar la creación de métodos Alternos de Resolución de Conflictos y colaborar en su implementación, desarrollo y robustecimiento, concretamente, en la justicia comunitaria de paz.

La Dirección de Resolución Alternas de Conflictos contará con el Departamento de Justicia Comunitaria y el Departamento de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos.

En ese orden de ideas, el artículo 54 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, señala las funciones de la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos, establece que:

“Artículo 54. La Dirección de Resolución Alterna de Conflictos tendrá las funciones siguientes:

1. Apoyar en el diseño, coordinación, divulgación y fomento de la política pública en materia de acceso a la justicia a través del Proyecto de Implementación de la Justicia Comunitaria, en coordinación con las respectivas instituciones encargadas de este Proyecto.

2...

3. Formular, coordinar, brindar asistencia técnica, divulgar y fomentar políticas públicas para aumentar los niveles de acceso a la justicia, a través de los Métodos Alternos de Resolución de Conflictos y de modelos de implementación regional.

4...

...”

Hechas las anteriores consideraciones, en cuanto a su consulta, citamos el artículo 5 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, lo que a continuación, pasamos a transcribir:

“Artículo 5. En cada corregimiento funcionará una casa de justicia comunitaria de paz. El alcalde podrá crear más de una casa de justicia comunitaria por corregimiento tomando en cuenta el nivel de conflictividad, el número de habitantes, las diferentes realidades sociales dentro del mismo y el presupuesto municipal. En tal caso, informará a la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos para los registros respectivos. (Lo resaltado es nuestro).

De igual forma, en caso que los niveles de conflictividad sean bajos, o debido a la proximidad de los corregimientos, la densidad de la población y en distrito con un máximo de cinco corregimientos, en Concejo Municipal podrá acordar reducir el número de jueces de paz en el respectivo municipio.”

En ese sentido, es importante destacar que las normas de interpretación y aplicación de la Ley se encuentran claramente establecidas en el Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil de la República de Panamá.

Concretamente, a partir del artículo 9 del referido cuerpo legal, es del tenor siguiente:

"Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

De modo que, cuando el significado y propósito de una disposición sea fácilmente comprensible mediante su lectura, se debe aplicar conforme a lo indicado en su texto. En situaciones donde surjan dudas sobre el significado o alcance de alguna expresión o palabra, es apropiado consultar los registros de la época en que se promulgó la norma para identificar la intención que motivó su creación, es decir, el espíritu de la norma. Esta perspectiva se alinea con el criterio de esta Procuraduría, que considera que la disposición en cuestión no admite interpretaciones divergentes de aquellas que se deducen directamente de su texto.

En relación con lo anterior, este Despacho considera que el artículo 5 de la ley 16 de 17 de junio de 2016, citado en su consulta es claro y por ende no da lugar a interpretaciones distintas a las que se desprenden de la simple lectura de la misma.

Competencia regulatoria del Concejo

Ahora bien y a manera de docencia, nos parece oportuno resaltar lo relacionado con lo que puede o no realizar el concejo, en su condición de órgano colegiado del gobierno constitutivo del propio gobierno local, está determinado por lo que establece la Constitución, y la ley. Este principio de legalidad que, recoge la Constitución Política en el artículo 18, se expresa en aquella obligación que tienen los servidores públicos de actuar en el marco de lo que la ley le permite, y que en el caso de los municipios queda reforzado en el artículo 234 constitucional que reza, cito; *"Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa."*

Por consiguiente, la función pública municipal, y los actos de la administración local, *"están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad"*. (Sentencia de 11 de junio de 2002, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia).

En ese razonamiento, no se debe cuestionar la competencia que ostentan los concejos de emitir acuerdos municipales, establecida en el artículo 242 de la Constitución, que le permite expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos municipales, facultad inherente a la naturaleza política y jurídica de la corporación municipal, concordando con el artículo 15 de la Ley 106 de 1973.

Aquella facultad reglamentaria de los concejos es amplia y general, permitiendo incluso, reformar, suspender o anular sus propios actos, siguiendo los procedimientos que la ley establece. Así lo dice, el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, que paso a citar, veamos:

"Artículo 15. Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Concejos Municipales y los decretos de los alcaldes, sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la Ley establezca."

Aunque resulte de la autonomía municipal, que la potestad reglamentaria de los concejos se pueda desarrollar en todos los ámbitos de las atribuciones conferidas, siempre estará sometida al cumplimiento de normas de jerarquía superior, y a los procedimientos especiales que deriven de ella.

II. Conclusión

Las normas antes citadas son claras al señalar que el Concejo Municipal ostenta competencia de rango constitucional para expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos; por lo tanto, la ley de Régimen Municipal, le otorga a esa corporación o cámara edilicia la facultad de regular la vida jurídica del municipio a través de acuerdos, dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse al principio de estricta legalidad.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Yazmín Cubilla

Jefa de la Secretaría Provincial de Colón
Procuraduría de la Administración

YC/kr
Exp. CON-CL-003-24



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: ycubilla@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *
Colón Teléfonos 475-3700, 475-3702