



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de mayo de 2021
C-SAM-18-21

Doctora
Thaiska Tuñón
Jefa de la Oficina de Coordinación del
Programa de Mediación Comunitaria
Ciudad.

Doctora Tuñón:

Por este medio, me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota N°007-OCPMC-2021, de 21 de abril del año en curso; mediante la cual nos consulta sobre el alcance del numeral 14 del artículo 68 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 ***“Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Medición y Conciliación Comunitaria”***; concretamente, si todos aquellos conflictos tratados por el juez de paz, pueden ser susceptibles de mediación comunitaria.

Frente a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración, es del concepto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 16 de junio de 2016 ***“Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria”***, *pueden ser mediables a nivel de la justicia comunitaria de paz, además de los asuntos listados en la referida norma; todos aquellos conflictos tratados por el juez de paz, excepto los casos de reglamentación de visitas, guarda y crianza provisional, custodia provisional y violencia doméstica; siempre que exista esa disponibilidad de las partes, que los acuerdos o pactos, no sean contrarios al orden público, ni contravengan alguna disposición legal expresa o afecten derechos de terceras personas no involucradas en la controversias, y que determinada controversia no necesite de la experticia de un personal idóneo o que la materia tenga su normativa especial.*

Expuesto el concepto anterior, expondremos los argumentos y consideraciones que sustentan el presente criterio.

Cuestión previa

Antes de adentrarnos al examen normativo, consideramos oportuno definir de **manera general** lo que es **la mediación y conciliación comunitaria**; en cuanto al primer concepto podemos indicar que *es un tipo de resolución alternativa de conflictos (RAC/ADR) que tiene*

como objetivo la buena convivencia entre personas desde su perspectiva de ciudadanos dentro de una comunidad¹

La mediación comunitaria, no sólo aborda la resolución de conflictos activos, sino también la prevención de estos y el fomento de las ideas de convivencia y participación ciudadana; promueven relaciones cooperativas en la comunidad.

Dentro de la **normativa nacional**, el artículo 2, numeral 2 del Decreto Ejecutivo No.205 de 28 de agosto de 2018 “Que reglamenta 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”, establece que **la Mediación Comunitaria** es el método alternativo de solución de conflictos mediante el cual, una tercera persona imparcial facilita la comunicación entre las partes involucradas en un conflicto de índole comunitario, con la finalidad de que las mismas encuentren soluciones mutuamente aceptables.

En tanto que **la Conciliación Comunitaria**, conforme el artículo 2 numeral 3 de Decreto Ejecutivo No.205 de agosto de 2018, señala que es el método alternativo de solución de conflictos mediante el cual, una tercera persona imparcial facilita la comunicación entre las partes involucradas en un conflicto de índole comunitario, con la finalidad de que estas encuentren soluciones mutuamente aceptables. Se diferencia de la mediación comunitaria en que la tercera persona puede proporcionar alternativas de solución, de acuerdo al alcance de la ley o a lo que considere aplicable para el caso en particular.

En síntesis, la mediación comunitaria, es la primera alternativa de la justicia a la que se puede acceder de manera directa por las partes o por derivación del juez de paz, por lo que **en los asuntos comunitarios se deberá priorizar su aplicación**, mientras que la conciliación comunitaria es uno de los métodos alternos de resolución a conflictos que disponen las partes en la Justicia Comunitaria para la solución pacífica de sus controversias comunitarias y vecinales, la cual podrá ser ejercida por el juez de paz o por un conciliador que este registrado en el Ministerio de Gobierno. (Cfr. Artículos 29, 33 y 34 de la Ley 16 de 2016).

Descrito lo anterior y retomando el objeto de la consulta, partimos de la premisa que el Decreto Ley 5 de 1999, en su artículo 55, establece como regla general, podrán someterse al trámite de la mediación las materias susceptibles de transacción, desistimiento y negociación y demás que sean reglamentadas, tomando como base todos aquellos conflictos que están dentro de la disponibilidad de las partes y que no contravenga el orden público, no atenten contra un bien jurídico tutelado y que no haya una especialidad de la norma o regulación especial sobre el tema.

En ese contexto, podemos indicar que la mediación comunitaria es una rama o especialidad de la mediación en general, conforme a la ya citada Ley 16 de 17 de junio de 2016, y en ella se fijan y limitan las competencias de los mediadores comunitarios, en cuanto a la atención de los casos objeto de mediación y conciliación, situación que no se daba con el Decreto Ley 5 de 1999, pues no se fijaba un límite en cuanto a la atención de casos por parte del mediador.

¹ Artículo “La mediación comunitaria” por: Eva del Olmo Calvin.

En esa línea de pensamiento y conforme el artículo 68 de la Ley 16 de 2016, se enuncian los asuntos que pueden ser sometidos al mecanismo de conciliación y/o mediación comunitaria y cito:

“**Artículo 68.** La conciliación y mediación comunitaria podrán ser aplicadas en aquellos asuntos que puedan ser resueltos a través de pactos o convenios, que no alteren el orden público ni contravengan alguna disposición legal expresa o afecten derechos de terceras personas no involucradas en la controversia.

Específicamente, podrán ser sometidas al mecanismo de conciliación y/o mediación comunitaria las controversias siguientes:

1. Ruidos molestos.
2. Riñas.
3. Mascotas o animales en soltura.
4. Quemadas de basura que afecten relaciones entre vecinos.
5. Colindancias.
6. Instalación y prestación de servicios técnicos básicos (plomaría, ebanistería, carpintería, electricidad, chapistería, pintura y mecánica).
7. Arbolado rural y urbano.
8. Filtración de agua.
9. Paredes y cercas medianeras.
10. Riego.
11. Uso de espacios comunes.
12. Ampliación, mejoras, daños u ocupación de la propiedad.
13. Pastizales.
14. Todos aquellos conflictos que son atendibles por el juez de paz, excepto los casos de reglamentación de visitas, guarda y crianza provisional, custodia provisional y violencia doméstica.

Con respecto a esta nueva regulación de justicia comunitaria de paz, es que se establece una descripción de los conflictos y por otro lado se restringe esa competencia que tiene todo juez de paz; sin dejar en inobservancia uno de los principios generales, siendo el de la disponibilidad de las partes, o sea que las partes tengan disposición y que las controversias puedan ser objeto de mediación.

Siguiendo ese contexto, podemos entonces plantear que la mediación comunitaria, es la primera alternativa de la justicia **a la que se puede acceder de manera directa**, o por derivación del juez de paz, por lo que, en los asuntos comunitarios se deberá priorizar su aplicación.

En cuanto, a la derivación de los conflictos; es oportuno detenernos toda vez que, es aquí donde se genera el nudo crítico o gordiano **de los asuntos que atiende el juez de paz, al momento de hacer la derivación a los Centros de Mediación Comunitaria**. Para ello, nos permitiremos reproducir los artículos 29 y 31 del Decreto Ejecutivo No.205 de agosto de 2018, cuyos contenidos son del siguiente tenor literal:

“Artículo 29: La mediación comunitaria es la primera alternativa de la justicia a la que se puede acudir de manera directa o por derivación del juez de paz; por lo que en los asuntos comunitarios se deberá priorizar su aplicación.

Ello implica la posibilidad de que las partes recurran a mediación comunitaria sin que medie actuación del juez de paz, es decir de manera voluntaria o mediante la derivación de la causa por el juez de paz” (lo subrayado y negrita es nuestro).

De la norma descrita, podemos colegir que las partes por mutuo acuerdo, pueden buscar el canal de la mediación como vía de solución al conflicto sin la intervención del juez, para dejar de lado esa solución impuesta por un juzgador, para pasar a ser algo creado en conjunto o consonancia de las partes.

Por otro lado, en cuanto al tema de la derivación de casos por parte del juez de paz, somos de la opinión que la selección de los casos que se deben derivar a mediación, corresponde al juez de paz, toda vez que es quien tiene contacto directo con las partes y quien les invitará a que acudan a una sesión informativa u orientativa; dependiendo del estado procesal en que se encuentre la controversia.

Lo anterior, es fundamental aclararlo, dado que la valoración inicial que haga el juez es oportuna, ya que es la puerta que conecta la mediación con la Casa de Paz y da confianza a las partes al ser una recomendación del juez para que se atienda el caso².

En este escenario, veremos lo que dispone el artículo 31 del Decreto Ejecutivo 205 de 2018.

“Artículo 31. Una vez asumida la causa por el Juez de Paz, si una o ambas partes solicitan acudir a la mediación comunitaria, **el juez derivará el asunto al mediador comunitario o centro de mediación dejando constancia de la derivación y suspensión del caso, siempre que el asunto sea susceptible de mediación conforme lo previsto en la Ley 16 de 17 de junio de 2016.**

El Juez de paz deberá promover la aplicación de la mediación y la conciliación comunitaria en cualquier momento previo a la emisión del fallo”. (Lo marcado en negrita es nuestro)

De la citada norma, podemos colegir que una vez el Juez de Paz haya acogido un asunto, si una o ambas partes les solicitaré acudir a la mediación, el juez podrá derivar la situación objeto de conflicto, al Centro de Mediación dejando constancia de esa derivación (siempre que el conflicto expuesto sea susceptible de mediación) y **suspendiendo el trámite del proceso**, para evitar agravios procesales.

² <https://www.poderjudicial.es> “Guía para la práctica de la mediación intrajudicial” págs. 15- 17.

Dicho de otra manera, el juez de paz, debe hacer un análisis inicial de las controversias que son sometidas a su consideración por las partes y determinar la viabilidad de que éstos puedan ser susceptibles a mediación, siempre que exista la disponibilidad de las partes, tomando en cuenta los criterios y excepciones planteados en el artículo 68 de la Ley 16; pues debe recordarse que no todos los casos contenidos en los artículos 29 y 31 de la Ley 16 de 2016, necesariamente, pueden ser objeto de mediación, por ello, esto va a depender del primer examen que realice el juez de paz a la luz de las normas contenidas en la ley y su regulación.

Sobre el caso en particular, la doctrina ha señalado que la selección de los casos que se van a derivar a la mediación, se dará en la medida que sea susceptible de mediación y por el Juez de Paz, a través de la oportuna resolución, invitará a las partes y a sus representados de existir estos, acudir a la mediación o a una sesión informativa u orientativa, dependiendo del caso derivado.

Por otra parte, en un segundo plano, debemos tener claro cuál debe ser la forma o el mecanismo que un juez de paz deba tomar en cuenta para derivar un caso a un centro de mediación comunitaria. En la experiencia panameña, podemos destacar que en la vía ordinaria, los jueces derivan los casos, siempre y cuando en la aplicabilidad de esa facultad integral del derecho, los conflictos que atienda sean de aquellos de transacción, negociación y desistimiento; que exista esa disponibilidad de las partes; que no atente contra el orden público, ni sean contrarios a una ley especial; o afectación de derechos tutelados; es decir, cumpla con el principio de legalidad; luego entonces, bajo esos criterios el juez de la causa, decide convocar a las partes para que vayan a mediación o utilizar las salidas alternas; por ejemplo, en materia de familia, el juez que lleva la causa de alimentos puede derivar a los centros mediación judicial y esa derivación la hacen acompañada de un oficio, lo remiten al respetivo centro y mediante un formulario de derivación de causa; se hace un protocolo de derivación interno entre el Órgano Judicial y la Dirección Nacional de Métodos Alternos de Solución a Conflictos³; lo mismo funciona en materia penal, la derivación se hace o se le solicita al juez de garantías o ante el fiscal y esto se remite al Centro de Mediación a través de un formulario especial.

Sobre este tema, en experiencia de otros países, podemos resaltar que la derivación será provista por el Juzgado respectivo, mediante una resolución motivada, en la que se acuerda la derivación del caso a la institución de Mediación o el mediador, en acuerdo con las partes, o de existir acuerdos o convenios colaborativos entre las entidades de este trámite.⁴ Cabe resaltar, que esa resolución, debe ser explicada por parte del juez de forma sucinta; en qué consiste la mediación, la disponibilidad de las partes; y demás elementos que determinen su derivación.

Es fundamental que el Juez de Paz, pueda reconocer si dichos asuntos sometidos a su consideración, no están regulados en otras disposiciones especiales o que contemple un procedimiento especial, o no impliquen un conflicto entre partes.


³ https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/12/Informe-del-I-semestre-de-20161.pdf

⁴ <https://www.poderjudicial.es> "Guía para la práctica de la mediación intrajudicial" pág. 17

En virtud del examen legal y doctrinal, podemos concluir, que en términos generales los casos enumerados por el artículo 68 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, además de todos aquellos conflictos atendidos por el juez de paz, de acuerdo con el numeral 14 de dicho cuerpo legal pueden ser objeto de mediación y/o conciliación; sin embargo, a criterio de esta Procuraduría, corresponderá al Juez de Paz, determinar qué casos o asuntos pueden ser susceptibles de mediación comunitaria conforme lo disponen los artículos 29 y 31 del Decreto Ejecutivo 205 de 2018.

Por último, resulta oportuno a manera de recomendación, destacar la importancia de que se cuente con un protocolo de derivación interna, por parte del juez de paz, hacia los centros de mediación a fin de conocer sucintamente, la situación objeto de mediación y los criterios que se despliegan en la misma ley y sus regulaciones.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/pb
EXP- CON-21