



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 09 de agosto de 2022  
C-SAM-032-22

Señor

**Tomás Velásquez Correa**

Alcalde del Distrito de La Chorrera.

Provincia de Panamá

E. S. M.

**Ref. Actuaciones de la Comisión de Ejecución y Apelaciones, ante el incumplimiento del fallo del juez de paz.**

Señor Alcalde:

Me dirijo a usted, con ocasión de dar respuesta a su Nota No.DS1136-2022 de 19 de julio de 2022, recibida en esta Procuraduría el día 27, mismo mes y año, en el cual nos consulta lo siguiente;

1. Referidos al artículo 31 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 (En caso de deuda), puede la Comisión de Ejecución y Apelaciones interponer algún tipo de sanción (conmutación de multa o servicio comunitario por días de arresto), por el incumplimiento de la orden del Juez Comunitario de Paz, toda vez que según lo que norma la Constitución “No hay prisión, detención o arresto por deuda u obligación puramente civiles”.
2. En cuanto a los otros dos artículos mencionados en líneas anteriores (Artículo 37 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 y artículo 56 del Decreto Ley 205 de 28 de agosto de 2018 (SIC), puede la Comisión de Ejecución y Apelaciones imponer multa y aplicar de manera inmediata las reglas del Artículo 37 de la Ley 16; o debe el juez de primera instancia advertir que por incumplimiento del fallo emitido las partes pueden ser sancionadas con una multa por cierta cantidad de dinero.
3. Si una vez resuelto el incumplimiento por parte de la Comisión de Ejecución y Apelaciones, ¿Quién emite la orden de arresto, la misma Comisión o el Juez Paz que emitió el fallo incumplido?

De la lectura de su nota, objeto de la consulta, observamos que la misma guarda relación a causas que son del conocimiento de la Comisión de Ejecución y Apelaciones; cuyo régimen se desarrolla en el Capítulo VIII “Comisión de Ejecución y Apelaciones” de 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*” en concordancia con los

artículos 54 al 55 del Decreto Ejecutivo No. 205 de 28 de agosto de 2018, respecto a la competencia de dicha Comisión, como instancia de ejecución, a la que corresponde en virtud de la ley, sancionar por desacato ante el incumplimiento del fallo, una vez cumplidas las etapas procesales previas.

A manera de consideraciones generales, en atención al contenido de la consulta, la cual versa sobre actuaciones de la Comisión de Ejecución y Apelaciones dentro del ámbito de la Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz, regulada por Ley la 16 de 2016, y el Decreto Ejecutivo No.2015 de 2018, debemos inducir que la misma es autónoma en cuanto a sus decisiones, tal como se refirió esta Procuraduría mediante nota C-SAM-09-2021 de 5 de abril de 2021 que, en lo pertinente señala, cito:

“... En tal sentido, la Justicia Comunitaria de Paz, es autónoma, su límite es la Constitución, la Ley y los derechos humanos. Por tanto, “ningún servidor público podrá insinuar, determinar, ni intervenir en los procesos que lleve en adelante un Juez de Paz, ni influir en las decisiones ni criterios que tenga adoptar, so pena de incurrir en una posible infracción a la ley; como por ejemplo extralimitación de funciones” (cfr. Álvaro Sepúlveda, Franco y Guevara Francisco Felipe- Manual de Competencias del Juez de Paz, Colombia, Asociación Escuela Ciudadana. Pág. 16 URL: [http://www.Academia.edu/18473788/Manual de competencia del juez de paz](http://www.Academia.edu/18473788/Manual%20de%20competencia%20del%20juez%20de%20paz)).

Recordemos que el principio de la división de poderes exige, por un lado, que la función jurisdiccional sea ejercida a través de órganos especiales (Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz) del Estado diferentes a los órganos que ejerce el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y, por otro, que la neutralidad judicial no puede ponerse en cuestión a través de una vinculación personal entre los sujetos que ejercen la justicia y aquellos que ejercen la legislación y la ejecución.  
...”

Por lo tanto, debemos indicar que las respuestas que ofrece esta Procuraduría a sus interrogantes, no constituyen un pronunciamiento de fondo ni son de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta ante dichas instancias. También nos corresponde observarle, que la consulta formulada, prescinde del criterio jurídico del despacho a su cargo, siendo este uno de los requerimientos necesarios, conforme el artículo 6 (numeral 1) de la mencionada Ley 38.

Una vez, realizadas las aclaraciones precedentes, pasamos a indicar lo siguiente:

Como cuestión previa, tenemos que en el contexto de la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz a la Comisión de Ejecución y Apelaciones, en virtud del artículo 40 de la Ley 16 de 2016, concordante con el Decreto Ejecutivo No. 205 de 2018, le fija las funciones tanto de tribunal de segunda instancia en relación a las decisiones de los jueces de paz y de ejecución de los fallos, cuando la parte que resulte sancionada rehúya su cumplimiento, siguiendo el cauce del debido proceso y en los términos previsto en la ley.

En relación a la primera de sus preguntas, refiriéndose a las actuaciones de la Comisión de Ejecución y Apelaciones, en relación al artículo 37 de la Ley 16 de 2016, ante el incumplimiento del fallo, ésta deberá proceder conforme lo establece la referida norma, que señala;

***Artículo 37. En caso de incumplimiento del fallo, el juez de paz dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de haber finalizado el plazo señalado en el último párrafo del artículo anterior remitirá el expediente de oficio a la Comisión de Ejecución y Apelaciones, para que se ejecute el cumplimiento del fallo impuesto, que aplicará las reglas siguientes:***

- 1. Un día de arresto por cada diez balboas (B/.10.00) de multa.***
- 2. Un día de arresto por dos días de trabajo comunitario.***

Así vemos, que corresponderá a la Comisión de Ejecución y Apelaciones, conocer y aplicar las medidas por desacato a quienes incumplan lo ordenado por el juez, en aquellos casos cuando la obligación de hacer o no hacer haya sido desatendida, independientemente de las vías jurisdiccionales que tenga la parte afectada para reclamar su pretensión. Sobre la figura del “desacato” la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo Laboral, en el fallo del 28 de diciembre de 2009, se refirió al tema en los siguientes términos:

“...el desacato es un mecanismo que ha sido concebido con el fin de vencer la actitud contumaz o desafiante de quien está obligado a cumplir determinado pronunciamiento del tribunal”, al desobedecer reiteradamente el cumplimiento de un mandato.

Este un instrumento procesal persigue conminar o constreñir el cumplimiento de lo ordenado en una resolución judicial ante su incumplimiento deliberado, y asegurar su ejecución, a través de la adopción de medidas, pecuniarias o de apremio corporal, sin constituirse en la forma de ejecutar una sentencia con la efectiva recuperación de las prestaciones reconocidas en una Sentencia Judicial.

En ese sentido, el desacato constituye una cuestión accesoria de la sentencia principal a la que se le atribuye los efectos de ejecutoriada, ya que su propósito es imponer medidas para el cumplimiento de ésta y asegurar su eficacia, y en tanto, la parte considere que no se ha cumplido la orden, podrá solicitar que se declare el desacato.

Otra característica del desacato es que puede ser provisional, mientras la orden no se cumpla, permitiéndose su revisión, por lo que también se torna modificable, en atención a las circunstancias que concurran, ya sea que se cumpla, que existan causales justificativas o persiste la renuencia al cumplimiento de lo ordenado.

Estas características se aprecian en lo dispuesto en el artículo 1062 del Código de Trabajo, que instituye el desacato, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 1062. Sin perjuicio de las normas previstas en este Código, o en cualquier otra ley sobre apremio corporal por desacato el Juez podrá, en lugar del apremio corporal, imponer sanciones pecuniaria compulsivas y progresivas tendientes a que se cumplan sus mandatos y órdenes, cuyo importe será a favor del litigante afectado por el incumplimiento.

Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas y podrán ser dejadas sin efecto, o ser objeto de reajuste, si el afectado justifica parcial o totalmente la causa o causas de su renuncia o resistencia."

Aunado a lo anterior, esta Procuraduría tuvo a bien indicar a través de la Nota C-SAM-32-2020, lo siguiente:

"En complemento de lo expuesto, nos permitimos reproducir un de lo expuesto, nos permitimos reproducir un extracto de la Sentencia de 12 de febrero de 2014, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, concerniente al desacato o incumplimiento de un fallo proferido por esa máxima corporación de justicia. Veamos:

" ...

La decisión del Tribunal ha de cumplirse bajo apercibimiento de incurrir en desacato. Sobre el particular, también son aplicables las normas del Código Judicial, artículo 1932, numeral 9, y aquellas que regulan la figura procesal dentro de este cuerpo de normas, aplicables a lo contencioso administrativo de conformidad con el artículo 57 c) de la Ley 135 de 1943.

En el presente asunto ha sido probado que el funcionario querellado ha dejado de acatar la sentencia de 20 de marzo de 2002.

El desacato supone una renuencia a cumplir lo decidido por la Sala y en el expediente constan elementos que demuestran la actitud omisa y, en todo caso, permisiva, desplegada por el Alcalde del Municipio de San Miguelito patentizada en no impedir que particulares ocupen tierras del parque Forestal Los Andes, acción que es contraria a la Ley y que transgrede la interdicción al respecto, además del riesgo que ello supone a la integridad física y vida de los ocupantes, debido a la condición de la tierra propensa a deslizamientos, según así lo han dictaminado los organismos técnicos públicos consultados, como el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá, la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Tecnológica y el Sistema Nacional de Protección Civil. (Las negritas y subrayado es nuestro).

...

Considera la Sala que ha sido demostrada la contravención a su pronunciamiento jurisdiccional de 20 de marzo de 2002, y el querellado no ha excepcionado o propuesto a su favor alguna causa legal para desobedecer el citado acto jurisdiccional, por tanto, se concretiza la infracción de las normas invocadas en el incidente, específicamente el

artículo 3 de la Ley 106 de 1973, conforme al que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, las órdenes y decretos del Órgano Ejecutivo, así como los fallos de la justicia ordinaria y administrativa (emanación de los artículos 17, 18 y 231 de la Constitución Política), disposición que, sin lugar a dudas, es complementada por las normas de desacato antes citadas.”

En cuanto a la reclamación por incumplimiento de deudas, por tratarse de controversias civiles, la parte afectada podrá interponer las acciones respectivas, conforme a las normas que dicta el Código Judicial.

Respecto a su segunda y tercera pregunta, si puede la *Comisión de Ejecución y Apelaciones, imponer y aplicar de manera inmediata las reglas del artículo 37; o debe el juez de primera instancia advertir que por incumplimiento del fallo emitido las partes pueden ser sancionadas con una multa por cierta cantidad de dinero*”, tengamos en cuenta, que las reglas de actuación de la Comisión, en lo que atañe a la ejecución del fallo, se establecen en el Capítulo V “Comisión de Ejecución y Apelaciones” Sección 1ª Procedimiento para la Ejecución de los Fallos”, artículos 54, 55 y 56 del Decreto Ejecutivo 205 de 2018; que a continuación transcribimos:

*Artículo 54. Cuando el fallo esté en firme, la decisión del juez de paz deberá ser cumplida en un periodo máximo de treinta días siguiente a la notificación. El juez de paz podrá, según las circunstancias del caso, fijar un plazo adicional para el cumplimiento de lo decidido.*

*Artículo 55. En caso de incumplimiento del fallo, la parte afectada pondrá en conocimiento esta situación al juez de paz, con la finalidad de que ordene la ejecución del fallo. La petición no requiere ninguna formalidad y puede ser presentada verbalmente o por escrito.*

*En los casos en que no se afecten los intereses de particulares, el juez de paz podrá exigir el cumplimiento del fallo de oficio.*

*Artículo 56. Vencido el plazo para el cumplimiento del fallo, el juez remitirá el expediente a la Comisión de Ejecución y Apelaciones **para que proceda a su ejecución y a aplicar las sanciones que correspondan por incumplimiento.** En estos casos, la conmutación de multa o servicio comunitario por días de arresto, sólo será aplicable en los casos en que la sanción fijada por el juez de paz sea multa o trabajo comunitario.*

Con base a lo expuesto y en las normas antes citadas, siempre que se trate de procesos que por desacato o por incumplimiento del fallo deba ser conocido por la Comisión de Ejecución y Apelaciones, será la parte afectada la que pondrá en conocimiento del juez, lo necesario para que ordene la ejecución del fallo.

Para finalizar, le indicamos que todo lo relativo a las acciones y medidas que dicte la Comisión, en razón del ejercicio de sus facultades y competencias que le son asignadas, se

ejecutará en los precisos términos y formas que establece el artículo 37 de la Ley 16 de 2016, concordante con los artículos 54, 55 y 56 del Decreto Ejecutivo 205 de 2018, incluyendo la ejecución y aplicación de las sanciones por incumplimiento, tal como se desprende de la lectura del señalado artículo 56 del mencionado decreto ejecutivo.

Sobre temas similares, le recomendamos la lectura de las notas SAM-23-21 de 23 de julio de 2021 y C-CH- No.009-2021 de 25 de agosto de 2021, accediendo a nuestra página web: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>, en la sección de la consulta.

Atentamente;

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/av  
Exp-CON-030-22