



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de mayo de 2019
C-SAM-13-19

Su Excelencia
Michelle M. Muschett
Ministra de Desarrollo Social
E. S. D.

Ref. Cumplimiento de la medida de trabajo social comunitario establecida en el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia coordinada con el Ministerio de Desarrollo Social.

Señora Ministra:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota No.371-DM-DAL-2019, de 26 de marzo de 2019, en la cual solicita a esta Procuraduría de la Administración emitir criterio relacionado con el cumplimiento de la medida de trabajo social comunitario establecida en el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia que se coordina con el Ministerio de Desarrollo Social.

De su consulta se infiere la siguiente pregunta:

1. ¿Puede el Ministerio de Desarrollo Social recibir a las personas a las cuales se le ha ordenado a cumplir un trabajo social comunitario, en atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia cuando dicha medida es contraria a las funciones que desarrolla la institución a la luz del artículo 5 de la Ley 29 de 1 de agosto de 2005, "que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia".?

En relación a su interrogante, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico, que la norma en mención apunta al cumplimiento de una medida de trabajo social comunitario impuesta por una autoridad jurisdiccional, la cual no ordena realizar en el Ministerio de Desarrollo Social labores o tareas como si fuese un funcionario de la institución, por lo que la misma no debe confundirse con el trabajo y función social que lleva a cabo la institución. No obstante, tratándose de una orden emitida por un Juez de Familia, la norma obliga al Ministerio de Desarrollo Social, a recibir al responsable de la medida impuesta y coordinar su cumplimiento con otras entidades públicas y con las alcaldías.

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

A esta conclusión hemos llegado con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, en desarrollo de su pregunta, resulta oportuno explicar el significado del trabajo social comunitario, pero visto desde tres campos de aplicación, el primero cuando se establece como mecanismo de sustitución de una pena de prisión (art.65, 66 del Código Penal), el segundo como una sanción que puede imponer el Juez de Paz, con fundamento en el numeral 2 del artículo 44 de la Ley 16 de 2016, específicamente en materia correccional, cuyas competencias se contienen en el artículo 29 del mencionado cuerpo legal, y el tercero aplicado como una medida por el incumplimiento en el pago de una cuota alimenticia.

El Código Penal fija las clases de penas a imponer a una persona que se declare responsable por la ejecución de un hecho delictivo entre las que se encuentran las penas sustitutivas que comprende además de otras, la del trabajo comunitario, el cual ocupa nuestro análisis.

En el ámbito del proceso penal, el artículo 65 del Código Penal, señala que el trabajo comunitario, podrá ser aplicado por el Juez de Conocimiento o por el Juez de Cumplimiento a quien ha **sido condenado (beneficiado) o esté cumpliendo una pena que no exceda de cinco años de prisión**. Para ello, es necesario el visto bueno de la Junta Técnica Penitenciaria. Para estos fines, el trabajo comunitario lo solicitará por escrito, el beneficiario y solo se realizará en instituciones públicas de salud o educativas o en casos de calamidades. Por su parte el artículo 66 del Código Penal, establece que es la autoridad competente (El Juez de Cumplimiento), la que velará por el cumplimiento de la ejecución del trabajo comunitario, siendo ella quien tiene la supervisión de la pena sustitutiva (art.50#2.b. C.P.).

Otro aspecto es, que el trabajo social comunitario, se encuentra regulado como sanción en el artículo 44 de la Ley 16 de 2016, que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones de Mediación y Conciliación Comunitaria. No obstante, el artículo 48 de la excerta legal, define trabajo comunitario, **como aquella actividad que a solicitud del infractor o por imposición del Juez de Paz** (art.29 de la Ley 16 de 2016), es prestada por este en la comunidad. Los trabajos que realiza son de ornato, limpieza, mantenimiento, decoración, construcción, reparación o cualquier **otra labor que represente algún beneficio social del lugar donde cumple la sanción en el distrito donde resida**. La prestación del trabajo comunitario, estará bajo la vigilancia y control de la autoridad que la impuso.

Dicho esto, entre las disposiciones del Código Penal y la Ley 16 de 2016, existen similitudes, en cuanto a la aplicación u otorgamiento del trabajo comunitario, siendo esta cuando el mismo deviene de una pena sustitutiva por la comisión de un delito o por la realización de una falta administrativa. En ambas jurisdicciones, el trabajo comunitario se otorgara a solicitud del infractor y en ninguna de las instancias, se menciona que este trabajo comunitario podrá llevarse a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social. Adicionalmente su propósito como lo define el legislador en el Código Penal es, para sustituir una pena de prisión, cosa que no ocurre con el trabajo social comunitario impuesto por el incumplimiento

de la cuota de alimentos, donde se ordena llevar a cabo un trabajo social comunitario, sin embargo con ello no se está conmutando una pena, por el contrario es una medida para que el obligado no deje de pagar los alimentos al alimentista.

Expuesto lo anterior, corresponde referirnos a la aplicación del trabajo social comunitario, dispuesto en el artículo 31 numeral 2 de la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, reformado por el artículo 14 de la Ley 45 de 2016. La norma en mención señala lo siguiente:

“Artículo 31. Medidas de incumplimiento. Cuando el obligado a dar alimentos no consigne la cuota alimenticia en la fecha y condiciones decretadas, se ordenará, a solicitud de parte, una o varias de las siguientes medidas:

1. ...
2. Trabajo social comunitario **coordinado con el Ministerio de Desarrollo Social y otras entidades públicas con funciones sociales y con las alcaldías.**”

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 numeral 1 de la Ley 38 de 2000, esta Procuraduría de la Administración, considera que la norma supone que la aplicación del trabajo social comunitario no se origina como consecuencia de una sanción, a diferencia del proceso penal y en los asuntos correccionales de competencias del Juez de Paz, su empleo o aplicación se da como consecuencia de una medida por incumplimiento de la cuota de alimentos y quien lo solicita no es el infractor de la norma penal o de la falta administrativa, sino el alimentista o quien tiene el derecho a recibir la prestación de alimentos.

En ese orden de ideas, somos del criterio que el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 42 de 2012, obliga al Ministerio de Desarrollo Social tener que aceptar de manera exclusiva a una persona que ha incumplido el pago de una pensión alimenticia. La norma en cuestión, indica que por ese incumplimiento y a solicitud de parte, **el Juez de Familia ordena** una medida de trabajo social comunitario y la misma se podrá cumplir o ejecutarse en una entidad pública, pero en función de la coordinación que lleve a cabo el MIDES.

La norma bajo examen señala que la medida deberá realizarse mediante la coordinación de las entidades públicas, en ese sentido resulta oportuno destacar la definición que le da el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española al término coordinación así: “Unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto”.

Si observamos lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 42 de 2012 y en la definición, significa entonces, que cuando el Juez de Familia **ordene** el cumplimiento de la medida de trabajo social comunitario, la misma se llevará a cabo con la **coordinación** del Ministerio de Desarrollo Social y otras entidades públicas y con las alcaldías, por lo que deberá existir una articulación entre las instituciones a fin de que le proporcionen a la autoridad competente la información relacionada con el obligado y el cumplimiento de la orden.

Como quiera que nos referimos a la existencia de una coordinación entre el MIDES y otras entidades públicas para llevar adelante el cumplimiento de la medida de trabajo social comunitario, resulta oportuno destacar, que el artículo 5 numeral 1 de la Ley 29 de 2005, enfatiza que el Ministerio de Desarrollo Social, tiene la función de hacer efectivo **el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales** referentes a la prevención, promoción, **coordinación, articulación** e implementación de las políticas sociales de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.

Por lo antes expuesto, corresponde al Ministerio de Desarrollo Social en atención al principio de estricta legalidad coordinar con otras entidades públicas y con las alcaldías, lo necesario para que el responsable cumpla con la medida de trabajo social comunitario; no obstante, la labor a desempeñar por el obligado deberá estar supervisada, por lo que una vez la haya cumplido, se le comunicará lo pertinente al Juez que la ordenó. (art.18 C.P. y 34 de la Ley 38 de 2000).

Podemos concluir entonces, que el artículo 31 numeral 2 de la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia reformado por la Ley 45 de 2016, obliga al Ministerio de Desarrollo Social aceptar a una persona para que cumpla con la medida de trabajo comunitario impuesta por **un Juez de Familia a través de la coordinación con otras entidades públicas y con las alcaldías**, motivos por los cuales consideramos que la norma bajo estudio no desnaturaliza la función social que realiza la institución; no obstante, si el Ministerio de Desarrollo Social considera que la aplicación del artículo 31 numeral 2 de la Ley 42 de 2012, pudiera contradecir sus funciones, podrá proponer sus modificaciones a través del Consejo de Gabinete ante la Asamblea Nacional de acuerdo a lo establecido en el artículo 165 de la Constitución Política.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/rcm.