



**PROYECTO DE LEY
QUE ADOPTA EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL
DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

Panamá, 11 de enero de 2023

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

En la actualidad los litigios de naturaleza civil que ingresan al sistema de administración de justicia quedan sometidos a procesos caracterizados por no contar con plazos definidos que marquen su duración entre la apertura y la sentencia. Sus reglas básicas no parecen haber sido inspiradas en la necesidad de simplificar los trámites, procurar la economía procesal y controlar los formalismos sin propósito alguno. Todas las actuaciones procesales se reducen al expediente escrito. Se componen de varios de procedimientos, con tramitaciones y reglas distintas. Proyectan la idea de ser un modelo de gestión de las causas privadas concebido únicamente para postergar al infinito la resolución del conflicto y generan sensación de desconfianza en los usuarios de la administración de justicia quienes llegan a percibir que pueden quedar atrapados en una madeja de complejidades e incidencias que permite el proceso, sin ver el momento que terminen.

El modelo de gestión empleado en la administración de justicia en materia civil tiene su principal andamiaje jurídico en el Libro Segundo del Código Judicial de la República de Panamá, adoptado por la Ley 29 de 1984, en vigor desde el 1 de abril de 1987. Y si bien las disposiciones de dicho libro han recibido varias reformas legislativas de distintos calados, casi todas enfocadas en la necesidad de adoptar procedimientos que eleven la capacidad de respuesta de los jueces ante la exorbitante litigiosidad y de reducir la carga judicial de causas pendientes de resolución, lo cierto es que el problema es más de raíz que de reformas parciales, pues la esencia de sus estructuras procesales es la escrituralidad y la ritualidad, que son principio y fin de todas las actuaciones procesales.

No se puede negar que las normas procesales deben estar acordes con los cambios y al ritmo de la sociedad, cuyos derechos han de tutelar, pero por regla general ocurre lo contrario, dado que la reforma procesal casi siempre llega de manera tardía, a modo de reacción institucional cuando las estructuras procesales alcanzan su punto de colapso.

Siendo que las normas procesales son producto del tiempo y de las circunstancias en que se adoptan, las reglas del proceso civil vigente en el país son la caja de resonancia de las corrientes ideológicas que se pregonaban cuando fueron dictadas, aunque la mayoría de ellas

contienen postulados universales que se destacan por su capacidad de sobreponerse y moldearse a los cambios generacionales.

Y lo mismo se podría esperar del modelo procesal que sea adoptado para las próximas décadas, porque esa es la naturaleza de las disposiciones adjetivas, que siempre requieren adecuación periódica para que cumplan su cometido intrínseco de ser el instrumento que propicie el reconocimiento de los derechos sustanciales. Y es que fuera de los postulados esenciales, pocas reglas de procedimiento pueden ser pensadas con pretensiones de eternidad, por la sencilla razón que es riesgoso anticipar, desde su diseño, todas las turbulencias que se suscitarán en su aplicación.

Aunque el Código Judicial entró en vigencia formalmente el 1 de abril de 1987, no se puede desconocer que había sido aprobado tres años antes, producto de una tarea codificadora emprendida diez años antes de su aprobación, lo que ubica a sus disposiciones en un contexto geopolítico más favorable a la necesidad de conservar el orden público y de salvaguardar los postulados ideológicos liberales afines a la concepción privatista del proceso civil, fundamentada en la teoría de la libre disposición de los derechos de los litigantes predominante en aquel momento.

La normativa procesal vigente se inspira en un marcado principio dispositivo y de aportación de parte, derivado de aquél, el cual coloca a las partes en el centro del proceso, con control absoluto de la iniciativa y de la actividad procesal. A dicho diseño es, por tanto, extraña toda forma de actuación del tribunal dirigida a colaborar con las partes, contribuir a fijar el objeto del conflicto, precisar la pretensión, aprobar acuerdos probatorios o promover el uso de otros procedimientos de solución del conflicto.

Lo cierto es que, en los últimos años, el proceso ha retornado al objeto que siempre tuvo, al volver a ser una herramienta al servicio de los derechos del conglomerado humano. Por eso, toda forma de procedimiento que se inspire en el culto a la formalidad excesiva no armoniza con la corriente de la constitucionalización y la convencionalización de los procesos, que pone el acento en la necesidad de alcanzar la decisión de fondo a la controversia proferida en tiempo razonable, por encima de la formalidad, para que la justicia civil sea efectiva.

Mediante el proceso civil se ventilan mayormente causas del ámbito privado de los litigantes, vinculadas a sus intereses personales, económicos y patrimoniales, que requieren del pronunciamiento del tribunal en ejercicio de la función pública de administrar justicia en nombre

del Estado, por lo que la calidad de la justicia que presta en esta materia potencia las perspectivas de competitividad del país y contribuye significativamente al desarrollo nacional.

La función pública reclama reglas que coloquen al juez en un rol activo, con poderes necesarios para colaborar con las partes en la solución del conflicto, sin perder de vista que, al ejercer esos poderes, sirve al interés público. Cuando se administra justicia en nombre de la República de Panamá se sirve al interés público, un interés superior orientado a la salvaguarda de los derechos de los asociados, que es una misión que trasciende a los intereses de las partes en el litigio.

II

El procedimiento civil vigente ha sido objeto de reformas legislativas con el propósito de mejorar su eficacia y de modernizar la prestación del servicio, entre las que se destaca la Ley 23 de 2001, por ser uno de los mayores intentos orgánicos e institucionales por remediar los problemas de la carga laboral en la administración de justicia civil, al igual que la Ley 15 de 2008 (subrogada por la Ley 75 de 2015), por haber propiciado el aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas en beneficio de las actuaciones judiciales.

De la misma manera, destaca el intento reformativo del proceso civil propuesto por la Corte Suprema de Justicia en 2015, que fue producto del trabajo colaborativo de los operadores judiciales de la rama civil, motivado por la necesidad de introducir reformas parciales que apuntaran a la unificación, simplificación y agilización del proceso; propuesta de reforma que no logró completar el proceso de formación de la ley en el Órgano Legislativo.

El mejoramiento de la calidad del servicio de justicia es una de las metas del Órgano Judicial contempladas en el Plan Estratégico Institucional (2020-2030), que apunta directamente a un modelo de gestión enfocado en el manejo eficiente de la carga laboral mediante el diseño de estrategias que permitan reducir la descongestión judicial de las causas que ingresan progresivamente, año tras año, al conocimiento de los tribunales de justicia.

Una de esas estrategias consiste en promover la reforma integral al proceso civil, para que se dote de procedimientos que estén en línea con esa meta, habida cuenta que las causas de naturaleza privada, sometidas al enjuiciamiento de los operadores judiciales, tienen elevado impacto socioeconómico, por lo que su resolución reclama de políticas institucionales que transformen la manera de gestionarlas priorizando la eficiencia y eficacia del servicio que presta a sus usuarios.

Esto es estratégico, considerando que la modernización de los modelos de gestión judicial es una política pública del Estado, en la medida que los operadores judiciales necesitan herramientas jurídicas acordes con las tendencias procesales de resolución de conflictos que han demostrado mejores resultados y que cumplan con las expectativas de los usuarios del servicio de administración de justicia en el ámbito civil, lo que es condición crítica para preservar la convivencia pacífica del país.

Los usuarios presentes y futuros del servicio de administración de justicia, en las causas del ámbito privado, demandan procedimientos que respondan eficazmente a sus necesidades de solución de las controversias en que se vean envueltos, celosos de las garantías constitucionales, diseñados en armonía con los estándares internacionales de protección a los derechos humanos y que se anclen al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en beneficio de sus causas.

Para el Órgano Judicial, es imperativo que se abra el debate nacional acerca de la forma de gestionar las causas de naturaleza privada que lleguen al conocimiento de los tribunales en los años por venir, motivo por el cual, ha emprendido la tarea de revisar las normas de procedimiento civil, examinar las tendencias reformadoras de la justicia en la región, escuchar a la comunidad nacional, consultar a los operadores de justicia y levantar datos estadísticos sobre la situación de la justicia, entre otras actividades institucionales, con el propósito de proponer a la faz de la Nación el presente proyecto de ley, que adoptaría el Código Procesal Civil de la República de Panamá.

Por lo tanto, el proyecto forma parte de la política institucional de modernización del servicio público de administración de justicia.

Es indispensable reconocer que la reforma integral al proceso civil no es la solución a todos los males que aquejan al sistema, pero está claro que constituirá la herramienta jurídica que marcará el derrotero hacia la transformación de la manera de gestionar las causas de naturaleza privada, cuyo éxito dependerá también de otras medidas institucionales que apuntan hacia la necesidad del fortalecimiento de la Carrera Judicial, el perfeccionamiento del recurso humano, la adecuación de las instalaciones físicas, la ampliación de la infraestructura tecnológica, la consolidación de la política de transparencia en la función judicial, entre otras.

III

La propuesta de modernización del modelo de gestión, por su impacto directo en el servicio público de administración de justicia, se alinea con el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (Panamá 2030), puesto que ha sido pensado para contribuir al sistema de gobernanza democrático, orientado hacia la gestión sistémica de políticas públicas en materia de acceso a la justicia acordes con el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

También se articula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, propiciados por la Organización de las Naciones Unidas, uno de los cuales alienta a los Estados a tomar acciones concretas hacia la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, por lo que deben promover el estado de derecho, garantizar la igualdad de acceso a la justicia y crear instituciones eficaces y transparentes.

Es por eso que, en cuanto al acceso a la justicia, el presente código provee medios para el acceso a los tribunales civiles y el ejercicio del derecho de toda persona a obtener un pronunciamiento judicial a sus pretensiones en tiempo razonable, lo cual incluye el uso de las herramientas informáticas en las gestiones procesales, la ampliación del ámbito competencial de los despachos judiciales con mayor proximidad al usuario, el establecimiento de términos a las instancias y la fijación de términos a las tramitaciones que tienen en cuenta el tipo de actuación procesal, por destacar algunos de esos medios.

El código toma en cuenta también los parámetros y estándares básicos contenidos en “Las 100 Reglas de Brasilia” en lo que respecta al trato que deben dispensar los operadores judiciales a las personas en condiciones de vulnerabilidad que intervengan en el proceso como partes o testigos. Asimismo, para hacer posible la política de inclusión y cohesión social, la reforma toma en cuenta a las personas que se encuentren en condiciones de limitaciones al acceso a las herramientas tecnológicas o brecha digital, y a las personas en situaciones de indefensión procesal mediante la regulación del patrocinio procesal gratuito a cargo de abogados con conocimiento en el área civil, provistos por el Estado por conducto del Instituto de la Defensa Pública.

Para contribuir al desarrollo socioeconómico del país, el código se proyecta como un mecanismo de promoción a la seguridad jurídica, en la medida que dota de regulaciones claras a cada trámite, asequibles a toda la población, garantiza los derechos de las partes en condiciones de igualdad para plantear sus pretensiones y proponer los medios de prueba, determina con precisión los ámbitos de actuación del tribunal y establece los medios para la ejecución de las

resoluciones en casos de incumplimiento, como la puesta en servicio de jueces adjuntos que coadyuvarían en la ejecución de las sentencias.

Como parte de la política pública, el nuevo modelo de gestión procesal favorece la prestación del servicio público de administración de justicia en materia civil con transparencia en las actuaciones del tribunal, al disponer normas relativas al derecho de acceso a la información, acceso a los expedientes, la publicidad de las sentencias en firme y las audiencias públicas.

La reforma se enmarca en la política pública del Estado en cuanto al aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación al servicio de la gestión judicial, al emplear las herramientas informáticas como plataforma de soporte al expediente electrónico y al usar el correo electrónico y el casillero judicial electrónico como medios preferenciales para llevar a cabo las comunicaciones judiciales de las actuaciones procesales. Además, permite el uso de los sitios de internet de las entidades del Estado y de las aplicaciones para la difusión de avisos de remates y otras diligencias procesales; y abre las bases para la incorporación de las ventajas de la inteligencia artificial en el futuro para la realización de algunas actuaciones procesales que lo permitan.

El código establece disposiciones que facilitan el acceso a la justicia, al regular meticulosamente el manejo del expediente electrónico por medio del Sistema Automatizado de Gestión Judicial que ha sido habilitado para efectuar todo tipo de acto procesal, mediante el uso de aplicaciones y dispositivos para la transmisión de datos, de manera segura, confiable, confidencial y transparente.

De igual forma abre espacio para que las herramientas tecnológicas sean adoptadas a medida que su uso sea de utilidad para el servicio de la administración de justicia y que las autoridades judiciales cuenten con las condiciones técnicas y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional, que faciliten la formación y la gestión de expedientes electrónicos y que también permitan a los despachos judiciales o zonas geográficas del país, la tramitación de algunos procesos declarativos y de jurisdicción voluntaria en línea de manera gradual, de acuerdo con la disponibilidad de las condiciones técnicas.

El nuevo modelo de gestión ensambla, consiguientemente, con la política pública de modernización del Estado, enfocada en necesidad de adecuar y adaptar los servicios que ofrece a la población, con el objetivo de optimizar los presupuestos públicos destinados a la

administración de justicia, pero siguiendo los postulados filosóficos de las nuevas tendencias de la justicia civil que han sido acogidas por la mayoría de los modelos de procedimiento civil en el ámbito Iberoamericano.

IV

El antecedente del movimiento reformativo de la justicia civil se apalanca en el anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, aprobado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, el cual fue producto de varias jornadas de trabajo que iniciaron desde 1957 y que concluyeron en 1988, cuando fue aprobado, en el marco de la XI Jornada de Derecho Procesal que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil.

Desde entonces se inició una tendencia reformista de la legislación procesal civil en varios países de la región, unas con miras a introducir reformas parciales y, en otros casos, a dictar nuevos códigos sobre el procedimiento civil.

En un estudio levantado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, sobre el movimiento reformativo de la justicia civil en América Latina y el Caribe, se destaca que existen dos grandes grupos de reformas: un grupo de reformas diseñadas para el ámbito de la justicia civil en sentido amplio y otro para el sistema de justicia en general, creando algún impacto en el área civil.

Lo anterior pone de manifiesto que la manera de administrar la justicia civil en América Latina ha estado en renovación total en las dos últimas décadas, desde la expedición del Código General del Proceso de Uruguay (1989), con marcada influencia del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, seguido por el Código Procesal Civil de Perú (1993). Poco tiempo después, el movimiento reformador llegaría a Honduras (2009) y a El Salvador (2010). Con posterioridad se produjo la reforma colombiana en el año 2012 y se adoptaron los códigos de procedimiento civil en Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Costa Rica.

El movimiento reformativo en el ámbito latinoamericano también se ha visto positivamente influenciado con la expedición de la ley española de enjuiciamiento civil de 2000, pues algunas de sus estructuras procesales, que siguen modelos universalmente aceptados, han servido de inspiración a los códigos de procedimiento civil de la región.

Se observa que el movimiento reformativo se ha encaminado, en la mayoría de los países, a la adopción de reglas de procedimientos civiles de manera especial, separada de otros cuerpos normativos, lo que coloca a la República de Panamá como uno de los pocos países del

continente que contienen reglas de enjuiciamiento civil insertadas dentro del Código Judicial que, aun cuando data de 1984, siguió el modelo de su predecesor de 1917, en cuanto a su estructura de contenidos normativos original: organización judicial, proceso civil, proceso penal y proceso constitucional.

Desde su puesta en vigor, el Código Judicial ha sido reformado por unas 55 leyes (número que sigue aumentando), incluida la derogación completa del Libro Tercero sobre procedimiento penal y la reforma casi total del Libro Primero, sobreviviendo únicamente los libros segundo y cuarto, con sus reformas, mientras que algunas de sus disposiciones han sido declaradas inconstitucionales.

En el ámbito nacional, como ya se ha expresado antes, la tarea reformadora de la justicia civil, impulsada por la Corte Suprema de Justicia, se cristalizó con la expedición de la Ley 23 de 2001 y la Ley 75 de 2015, cuyo objetivo es mejorar la calidad del servicio que presta a la población, pero que no ha sido suficiente, debido mayormente a las complicaciones derivadas de las características estructurales de los procedimientos regulados en el Libro Segundo del Código Judicial.

En el Informe del Pacto de Estado por la Justicia, 2005, se puso en el punto de mira la necesidad de reestructurar y modernizar el sistema de administración de justicia en Panamá, con la meta de alcanzar su eficiencia y transparencia, sujeta a mecanismos de evaluación que permitan determinar la observancia del debido proceso, mediante la tutela judicial efectiva.

En materia de procedimiento civil, el mencionado informe recomienda la incorporación de las formas alternativas de solución de los conflictos, el uso de las herramientas tecnológicas en los actos de comunicación y la adopción, a mediano plazo, de un modelo de procedimiento de conocimiento mixto, en el cual los actos de postulación y de alegación del proceso se surtan de manera escrita y que incluya la audiencia preliminar y la audiencia ordinaria. Se recomienda, además, la constitución de una comisión revisora que elabore un anteproyecto de reformas integrales al procedimiento civil y al Código Civil.

Por otro lado, el Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, en el 2017, organizó el Primer Diagnóstico de la Justicia Civil, como foro académico de discusión acerca de las bases de la reforma integral a la justicia civil en Panamá, en el que se hizo un balance de la situación de la justicia civil y se recomendaron cambios necesarios para su modernización y eficacia,

destacando los problemas de la duración de los procesos y la necesidad de introducir la oralidad en el proceso civil, así como el uso de las tecnologías para mejorar la eficacia del proceso.

Un año después, en el XII Seminario Internacional de Derecho Procesal, dedicado a las nuevas tendencias del Derecho Procesal, organizado por el mencionado instituto, se formularon planteamientos de los juristas participantes en cuanto a la necesidad de adoptar la oralidad en el proceso civil, que fueron consignados en la memoria del seminario.

V

El pilar filosófico que inspira la propuesta de código es la constitucionalización del proceso civil, como principio transversal, que ha permitido configurar disposiciones procesales que armonizan con la orientación humanizadora del proceso, dotadas de contenido preceptivo, estructuración y estilo sencillo que las aproximan al núcleo central de dicho principio.

Cuando la normativa procesal vigente vio la luz, el imperativo tutelador de las garantías fundamentales de los sujetos procesales y la exigencia de que la administración justicia sea efectiva, no habían alcanzado el nivel de compromiso de Estado que tienen en el presente siglo.

En la actualidad, la constitucionalización del proceso civil conlleva la necesidad, no solo introducir reformas parciales que se hagan eco de los estándares mínimos de los derechos humanos, si no que exige cambios estructurales en el diseño normativo que faciliten las actuaciones de las partes enfocadas en la importancia de acreditar sus pretensiones y alegaciones, dentro de un entorno caracterizado por el equilibrio de las reglas, con iguales oportunidades, y que permitan al juez un desempeño más activo dentro de la contienda, velando por las garantías procesales de las partes y demás intervinientes, pero sin desatender la relevancia de su misión dentro de la administración de justicia.

La jurisprudencia nacional e internacional construida en desarrollo del principio del debido proceso, consagrado en los artículos 17 y 32 de la Constitución, y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ha extendido sus alcances y efectos, determinando su contenido y elementos, que son de obligatoria observancia en todo tipo de procedimiento, incluyendo el procesal civil.

Dicho desarrollo ha establecido que el debido proceso se integra por el derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente, independiente e imparcial que le asegure las garantías procesales, el derecho a la contradicción y la bilateralidad en la actividad probatoria y el derecho a una decisión motivada, proferida dentro de un plazo razonable. También comprende

la tutela judicial efectiva, en virtud de la cual, se considera al derecho a acudir a los tribunales y obtener de estos una respuesta a su pretensión, una garantía fundamental derivada del debido proceso.

A dicho repertorio jurisprudencial se une lo contemplado en el artículo 215 de la Constitución que sirve de marco fundamental a la producción de normas procesales, al disponer que la simplificación de trámites, la economía procesal y la ausencia de formalismos son los principios rectores que debe orientar la tarea legislativa en dicha producción, sin perder de vista que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consagrados en la ley sustancial.

La constitucionalización del proceso civil implica, consecuentemente, la configuración de estructuras procesales que den contenido material a los mencionados principios, al reducir al mínimo indispensable la tramitación de los procesos, regular procedimientos que propicien la decisión de las controversia en el menor tiempo posible y al liberar a los procesos de formalidades innecesarias para dar cabida únicamente a aquellas que tengan un propósito útil acorde al fin del proceso, que no es otro que el reconocimiento efectivo de los derechos pretendidos por las partes.

La normativa procesal propuesta ha sido concebida bajo estrictos parámetros constitucionales y estándares internacionales de protección a los derechos humanos, lo cual ha permitido proponer procesos que potencian la dinámica del conflicto, con hitos claramente marcados para las etapas de la postulación de las pretensiones de las partes, la inmediación del juez con éstas, el desahogo probatorio, las alegaciones finales, la resolución del conflicto y las fases impugnativas.

La constitucionalización del proceso civil constituye el principio cardinal que guía la configuración y estructuración de las disposiciones que componen el proyecto de código, en virtud del cual, los preceptos constitucionales, la doctrina y la jurisprudencia constitucional construida entorno a la tutela de las garantías procesales y las garantías judiciales subyacen en el plexo material y formal de las tramitaciones que abanderan el nuevo modelo de gestión que se propone.

Consecuentemente, las disposiciones del procedimiento civil se fundamentan en los principios, garantías y valores constitucionales, dado que estos han servido de guía en la configuración del precepto procesal y han orientado el diseño de las estructuras procesales contempladas en el proyecto de código.

VI

Destacados procesalistas han reconocido que uno de los mayores problemas que caracterizó al proceso civil en América Latina fue ser *desesperadamente* escrito y excesivamente lento debido, en parte, a que la actuación procesal habría de reducirse a escritos que formaron montañas de legajos y bultos de expedientes, a lo que debe añadirse la prevalencia de prácticas ritualistas que terminaron convirtiendo los requisitos formales de las actuaciones en aspectos esenciales del proceso, que anclaron su fundamento en el principio de legalidad de las formas al defender el mérito de las solemnidades en las actuaciones procesales.

Como parte de la política pública, el proyecto de código favorece la prestación del servicio público de administración de justicia en materia civil con mayor transparencia en las actuaciones del tribunal mediante las actuaciones que se sustanciarán en oralidad por audiencias públicas.

La oralidad como centro neurálgico del nuevo modelo procesal, por contraposición a la escrituralidad. Este es el paradigma que plantea la toma de decisiones en cuanto a la política pública de administración de justicia en cualquier parte, ya que no existe la fórmula perfecta, como tampoco existe un modelo de oralidad o escrituralidad en estado puro.

Existe consenso en la doctrina y en el derecho procesal comparado acerca de la inconveniencia de sostener un modelo de administración de justicia civil que descansa enteramente en la escrituralidad de las actuaciones procesales, especialmente, en la fase de producción de las pruebas, porque esto impacta directamente la calidad de los fallos y no contribuye a mejorar el servicio de administración de justicia.

El nuevo modelo de gestión procesal que se plantea pone el énfasis en el diseño de estructuras procesales que han demostrado, en el ámbito nacional e internacional, mayor eficacia en el logro de los objetivos de la administración de justicia, siendo el modelo del proceso civil centrado en el desarrollo de audiencias orales, una de las más eficaces de esas estructuras.

El proceso basado en audiencia oral constituye un medio para facilitar la intermediación necesaria del juez con las partes y propiciar la concentración de la actividad procesal.

El uso de la oralidad, con matices escritos en algunos actos procedimentales, permite que el juez asuma la dirección del curso del proceso y tome contacto con las pretensiones, alegaciones y medios probatorios desde la audiencia preliminar, con posibilidades de activar los mecanismos de simplificación de trámites, comprimir el objeto del conflicto y hasta proferir

decisiones anticipadas, en la medida que no se afecten los derechos de las partes. La oralidad confiere al juez un rol protagónico en el curso del proceso, al poder gestionar las actuaciones procesales con mayor eficiencia, sin tener que aguardar que se disipe y consuma el tiempo del tribunal y de los justiciables en actuaciones o etapas que puedan darse por cumplidas para proveer la decisión del conflicto.

El contrapunto del proceso civil predominantemente escrito es el modelo de la oralidad. Es por esta razón que el proyecto de código, siguiendo la tendencia observada en la mayoría de los países de la región, combina los beneficios procesales de las actuaciones escritas, en la activación de la acción y gestión de las partes, con las ventajas de la oralidad por audiencia como pieza central del proceso, en las actuaciones de las partes y del juez durante el desarrollo del proceso.

En concreto, las actuaciones dirigidas a la postulación o proposición de la causa (demanda, contestación, reconvención, excepciones y peticiones), así como las fases impugnativas (recursos ordinarios y extraordinarios), se gestionarán por medio de escrito. En cambio, otras actuaciones procesales como la admisión y la producción de los medios de pruebas, las alegaciones y la expedición la sentencia, se surtirán preferiblemente por medio de la oralidad.

De manera que el proyecto de código adopta la oralidad, a través de la audiencia oral y pública, en las etapas centrales de los procesos, teniendo en cuenta que es el modelo de administración de justicia que ha demostrado impacto positivo en las jurisdiccionales nacionales que la han acogido, como la penal, laboral, marítima, familia, libre competencia y agraria; además de ser el modelo más acogido por los países que han emprendido la reforma procesal civil en los últimos años.

En contraste con las prácticas excesivamente formalistas, el principio rector que inspira el Código Procesal Civil es de la formalidad con propósito. Es verdad que las formas procesales cumplen un cometido en sí mismas, pero siempre que tengan un propósito protagónico en el conocimiento y decisión del proceso civil; por ejemplo, las que sean esenciales para comunicar al tribunal, de manera clara, las señales de identidad y de localización de las partes, lo mismo que aquellas que tengan por objeto expresar con claridad y precisión las alegaciones, motivaciones y fundamentaciones de las pretensiones de las partes.

De suerte que, si se trata de meras formalidades sin propósito alguno, se convierten en verdaderos obstáculos injustos porque no procuran la tutela efectiva de los intereses defendidos

por las partes y pueden derivar en frenos al ejercicio de la misión confiada por la sociedad a los jueces y magistrados, por lo que deben ser descartadas y, bajo ningún pretexto, pueden servir de fundamento a un fallo inhibitorio o que eluda el pronunciamiento jurisdiccional en el fondo de la cuestión debatida.

VII

El nuevo procedimiento civil se orienta a un modelo de corte adversarial mixto o ecléctico en la medida que tiene a la audiencia oral como el centro vital del proceso, pero que conserva la forma escrita en los actos de iniciación y en los medios de impugnación; y también porque reconoce a las partes el poder de accionar, establecer los hechos de la pretensión, seleccionar los medios de prueba dirigidos a la acreditación de la pretensión y decidir libremente el ejercicio de los medios de impugnación puestos a su disposición en la normativa procesal.

El código refuerza la iniciativa probatoria de las partes, negando la posibilidad de la aportación oficiosa de elementos probatorios con carácter general, comprimiendo dicha potestad del tribunal a supuestos excepcionales claramente regulados en procesos especiales, en los que deba primar un interés superior, pero siempre conectados a los medios aportados por las partes en la etapa correspondiente; así como también se ratifica el principio de congruencia, al vincular indefectiblemente al juez a fallar en correspondencia con las pretensiones de las partes y los hechos demostrados en el proceso, salvo el supuesto de los procesos relativos al estado civil de las personas.

En el código se remarca la actividad del juez quien, en adición a las decisiones inherentes a la dignidad del cargo, ejerce la dirección formal del proceso, tutelando el respeto a las garantías procesales de las partes, imprimiendo el impulso procesal necesario para optimizar los tiempos y observando el cumplimiento de los términos y plazos.

En el desempeño de su rol de director del proceso, el juez quedaría facultado para controlar de oficio la existencia de los presupuestos procesales relativos a la función jurisdiccional o que tengan incidencia directa en el ámbito jurisdiccional y competencial del tribunal; pudiendo decretar, consecuentemente, la nulidad de las piezas procesales que correspondan u ordenar los correctivos necesarios a las partes, lo que previene actos que puedan causar la nulidad del proceso.

El juez, además, supervisa el desenvolvimiento de las actividades procesales de las partes para evitar dilaciones, con la posibilidad de requerirles aclaraciones para encausar el debate, e interviene en el proceso para procurar la decisión que corresponda, conforme a derecho, sin perjuicio de los principios dispositivo y de aportación de los hechos y pruebas, que son atributos procesales privativos de las partes en conflicto.

Igualmente, el juez deberá fomentar la comunicación entre las partes para encontrar salidas alternativas al conflicto a través de la conciliación y la mediación, desde que se traba la litis; propiciar la aceptación de hechos y de acuerdos probatorios; coordinar las actuaciones procesales; requerir aclaraciones y precisiones sobre el objeto del proceso; rechazar de plano excepciones contradictorias y excluyentes; y decidir los medios de pruebas propuestos por las partes que sean conducentes a la acreditación de los hechos en debate.

El juez debe, asimismo, ejercer el poder de saneamiento del expediente, desde el inicio del proceso, para controlar la correcta integración de la relación procesal, verificando si adolece de algún defecto o vicio que pueda conducir a un fallo inhibitorio o la nulidad del proceso, pudiendo ordenar la citación de personas que han de integrar el contradictorio y requerir a las partes la aclaración de hechos, pretensiones y derecho sustancial invocado. El juez debe emplear el saneamiento para vigilar que no se omita alguna certificación o constancia vinculada al ejercicio de la jurisdicción, a la legitimación procesal de las partes y al objeto del proceso con el fin de evitar la nulidad de la causa.

El modelo procesal propuesto en el proyecto de código es también colaborativo, en el sentido que tanto el tribunal como las partes adquieren roles de mayor protagonismo en el desarrollo del proceso para contribuir a su eficacia.

Las partes en el proceso deben colaborar en su desarrollo participando activamente en las audiencias que sean fijadas; interviniendo en la producción de las pruebas y participando en el procedimiento de divulgación y suministro de pruebas; presentando los medios de pruebas que tengan en su poder con la demanda, la contestación, excepciones e incidentes, y las que sean requeridas por la contraparte; proponiendo acuerdos probatorios sobre hechos previamente acreditados; informando al tribunal de toda situación de fuerza mayor que impida su participación en la práctica de diligencias procesales; comunicando oportunamente al tribunal todo cambio de domicilio para fines de las notificaciones; y, en general, gestionando el impulso

del proceso cuando sea necesario para evitar su paralización, entre otras formas de colaboración activa.

VIII

En términos generales, los objetivos de la reforma procesal civil que propone el presente código son los siguientes: mejorar la calidad del servicio público de administración de justicia en las causas de naturaleza civil que presta el Órgano Judicial; ajustar las reglas de procedimiento civil a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y a la jurisprudencia; adecuar las estructuras procesales a las tendencias reformativas del proceso civil en la región; adoptar un nuevo modelo de gestionar la forma de administrar justicia en materia civil; proponer trámites y procedimientos accesibles y sencillos al alcance de todos los usuarios de la administración de justicia; usar la oralidad en las actuaciones centrales del proceso, como instrumento para facilitar la inmediación del juez con las partes y sus pretensiones y elevar la calidad de las decisiones; facilitar el acceso a la administración de justicia civil a toda la población, con especial preferencia por las personas en condiciones de vulnerabilidad o limitaciones de conectividad; promover la competitividad del país y la seguridad jurídica; y promover la transparencia en las actuaciones judiciales.

El proyecto de código propone regulaciones innovadoras en varios aspectos dentro de los procesos civiles, entre las que pueden enunciarse las disposiciones relativas a la inclusión de personas en condiciones de vulnerabilidad, al promover el uso del lenguaje inclusivo en lo que se refiere a las personas sin capacidad procesal para comparecer al proceso y la mención apropiada a las personas con discapacidad, con el objeto de adecuarlas a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de derechos de la niñez y de las personas con discapacidad, en cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado panameño en la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 15 de 1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 25 de 2007), respectivamente.

De forma transversal, el código procura la homologación o unificación de términos, siendo la regla general el término de cinco días para toda actuación de las partes dentro del proceso y el término de tres días para las actuaciones del tribunal, excepto en los casos específicos en que se señalen términos distintos en consideración a la naturaleza de la actuación de que se trate. El propósito de la unificación de términos es brindar mayor transparencia en las actuaciones judiciales y aportar confianza en los usuarios de los servicios de administración de

justicia de manera que no estén sometidos a la zozobra de términos y plazos diferentes en cada trámite.

La misma regla se aplica para otros términos, por ejemplo, el traslado de la demanda en el proceso ordinario y en el proceso sumario, que será de diez y cinco días, respectivamente, en línea con la visión general del código de encausar los procesos hacia un único modelo de gestión en lo posible, para evitar la coexistencia de un número plural de trámites distintos y, sobre todo, teniendo en cuenta que el traslado de la demanda es el primer acto procesal que abre la oportunidad procesal al contradictorio, por lo que se debe tutelar el ejercicio efectivo del derecho a la defensa.

El proceso sumario se diferenciará del proceso ordinario en que las pruebas se deben aportar con la demanda o la contestación únicamente, en la limitación de resoluciones apelables, la fijación de términos judiciales en la tramitación de los incidentes, en la reducción de los plazos como el previsto para la convocatoria a la audiencia preliminar y en la posibilidad de celebración de la audiencia multipropósito, en adición a la tramitación especial prevista para cada causa específica.

En materia de competencia, el código introduce en el catálogo de factores de determinación de la competencia, el factor de competencia por conexión, que se origina de la reconvención, los procesos universales y las tercerías; y el factor de competencia funcional, que se origina por razón de los grados o instancias.

Como parte de la estructura formal de la demanda y la contestación, el código exige la indicación del medio para recibir las notificaciones de las decisiones que se adopten el proceso, por lo que se deberá señalar el correo electrónico, casillero judicial electrónico o el medio que se designe para tales efectos. Respecto de la información que deberá contener la demanda, se requerirá que el demandante precise el fundamento de derecho de la pretensión, con el objetivo de evitar que el juez tenga que proferir un fallo sobre la base de un derecho sustancial que no fue objeto del debate.

En lo que respecta a las excepciones, el código establece la necesidad de que sean alegadas y la imposibilidad de que sean reconocidas de ex officio, para garantizar el principio de igualdad material y procesal en el trato a las partes, salvo el caso de representación por defensor de ausente, en línea con la filosofía del nuevo proceso. Además, el juez estará facultado para negar el curso, en el momento de la audiencia preliminar, de las excepciones que sean

contradictorias o excluyentes entre sí, con lo que pueden controlarse largos debates sobre pretensiones principales y accesorias.

Sobre las excepciones de previo y especial pronunciamiento, siguiendo el mismo principio, el código establece la necesidad de que estas sean alegadas por las partes en la oportunidad procesal correspondiente hasta llegado el momento de la audiencia preliminar, por lo que no podrán ser alegadas después de haber precluido el momento para proponerlas, a menos que se trate de excepciones sobrevinientes al curso del proceso, caso en el cual podrán proponerse tan pronto ocurran y serán resueltas en audiencia especial si se originan después de la audiencia preliminar.

Las excepciones previas y de especial pronunciamiento, en particular la de prescripción, serán tratadas como defectos procesales que suponen un obstáculo a la continuación del proceso, por lo que serán resueltas de manera separada en la audiencia preliminar o en audiencia especial, como queda expresado, a diferencia de las excepciones simples que deben ser resueltas en la sentencia o junto a esta.

Se introduce, asimismo, la noción de impedimentos procesales que vendrían a ser aquellos defectos o vicios en los presupuestos procesales exigidos para que surja una relación procesal válida, los cuales pueden llegar a suspender o imposibilitar la tramitación y la consecuente continuación de la demanda instaurada.

El código incorpora la noción de la cosa juzgada híbrida que hace referencia a la situación excepcional que se presenta cuando se propone la revisión de la sentencia que se encuentre en firme, es decir, que haya hecho tránsito a cosa juzgada formal, porque en esa circunstancia puede ser impugnada por medio de la demanda de revisión y, consecuentemente, modificable.

En materia de pruebas, el código desarrolla ampliamente la figura de la divulgación de pruebas (*discovery*), considerando que es un mecanismo probatorio de mucho impacto en el desenvolvimiento del proceso, que dinamiza la actividad probatoria, ayuda al tribunal a desahogar las causas sometidas a su conocimiento y contribuye a la economía procesal, en la medida que las pruebas pueden ser gestionadas por las propias partes con antelación a la audiencia preliminar, lo que puede contribuir directamente a la resolución anticipada de los procesos y reducir de forma notable las actividades que deban cumplirse durante la audiencia final.

Sobre la prueba de testigos de las personas inhábiles para rendir testimonio, el código

ofrece un tratamiento más acorde a los estándares de los derechos humanos, específicamente en el caso de las personas menores de catorce años de edad, quienes pueden testificar sujetas a los protocolos que han de observarse en la recepción del testimonio de tales personas. Lo mismo aplica a las personas con discapacidad auditiva, quienes son hábiles para declarar en el proceso mediante intérprete de lenguaje de señas, así como las personas con discapacidad, las cuales pueden declarar con la asistencia técnica adecuada, en lugar de ser excluidas de plano por su condición.

El código permite que la parte pueda pedir al juez de la primera instancia que se reciba su declaración, lo que abrirá el espacio para que el tribunal tenga ocasión de conocer la versión de los hechos y circunstancias que son objeto del proceso contada por la parte, pudiendo ser repreguntada por la contraparte y el juez. Se trata de una opción que rompe con el rigor que caracteriza la declaración de parte, dado que el sistema procesal vigente solo permite que dicho testimonio sea escuchado a requerimiento de la contraparte. La declaración voluntaria de la parte va en línea con los principios de inmediación y de oralidad que fundamentan el nuevo proceso civil.

Dentro de los medios excepcionales de terminación del proceso, el código contiene la regulación especial de los procedimientos de solución del conflicto dentro del proceso civil, concretamente la conciliación y la mediación, siendo que estos mecanismos extra procesales contribuyen a reducir la carga laboral sobre los tribunales de justicia y han demostrado su utilidad en la solución de conflictos de naturaleza privada en los que se debaten derechos disponibles por las partes, que son consustanciales con la naturaleza de las causas que se pueden dirimir a través de dichos procedimientos.

La incorporación de esas disposiciones especiales responde a uno de los principios rectores del proceso y a la necesidad de contemplar reglas específicas de empalme entre el proceso civil y los procedimientos de resolución de conflictos en aspectos como el trámite de derivación de la causa a los centros de conciliación y mediación, la suspensión del proceso, el ingreso del acuerdo, su aprobación y efectos jurídicos dentro del proceso.

Como parte de las formas excepcionales de terminación del proceso, se reconoce la sustracción de materia que se produce cuando el juez estime que ha ocurrido alguna circunstancia sobrevenida durante el curso que implique la pérdida de interés legítimo en el pronunciamiento jurisdiccional, originada por la desaparición del objeto litigioso; que es una

figura ampliamente reconocida en la jurisprudencia nacional.

El proyecto plantea la redefinición del trámite de la notificación personal, que se hará preferentemente en la sede del tribunal, como parte de la primera toma de contacto formal entre el demandado y el expediente. El mecanismo propuesto consiste en que, a través del centro de comunicaciones judiciales, se entregue una citación a la persona requerida o a quien encuentre en el domicilio, con indicación expresa que comparezca al tribunal a notificarse dentro de los diez días siguientes a la visita, bajo apercibimiento que será emplazada por edicto y que, si a pesar del emplazamiento, tampoco comparece transcurridos diez días desde la última publicación, se procederá al nombramiento de un defensor con quien continuará el proceso. Además, se establece que puede obviarse el emplazamiento si la parte interesada acredita al tribunal, al momento de la presentación de la demanda, que **entregó físicamente o que envió por correo electrónico copia de la demanda y sus anexos al demandado**.

El proyecto abre la opción de diligenciar la notificación personal mediante notario público, cuya intervención será requerida por el tribunal que conoce del proceso a petición de parte, para que levante el acta notarial una vez cumplida la visita al domicilio de la persona requerida o deje constancia de la visita. El acta notarial se incorporará al expediente y, si transcurrido diez días después no comparece al tribunal, se procederá al emplazamiento y al subsecuente nombramiento de defensor de ausente.

En cuanto a las medidas cautelares, la normativa requerirá la acreditación de ciertos presupuestos procesales cuando se formule la petición de decreto de medidas cautelares antes de la presentación de la demanda, pues será necesario justificar que se requieren para la protección del derecho por el peligro de lesión o frustración de su ejercicio antes de la resolución definitiva, de forma que sin la inmediata adopción de la medida la sentencia estimatoria de la pretensión sería de imposible o de muy difícil ejecución, para lo cual deberá aportarse prueba indiciaria o copia de la demanda.

El código introduce la figura del juez adjunto en las circunscripciones judiciales que lo requieran en consideración al volumen de trabajo, para que asuma la competencia de decretar las medidas cautelares pedidas antes del inicio del proceso, intervenga en la fase de ejecución de las sentencias proferidas por los jueces de conocimiento, así como también para que coadyuve con los tribunales arbitrales en la ejecución de medidas cautelares y con los tribunales en la ejecución de comisiones y otras formas de cooperación judicial.

También instituye la oficina judicial como unidad administrativa auxiliar del tribunal, encargada de la prestación de los servicios comunes, tales como el registro único de expedientes, los servicios de comunicaciones judiciales, calendario de audiencias, custodia de expedientes, diligencias de medios de aseguramiento de pruebas y demás servicios de auxilio y colaboración a la gestión judicial.

Otro aspecto novedoso que trae el código, que intenta romper con la tradición de los procesos con plazos indefinidos, es la norma que establece un término máximo, con posibilidades de prórroga, para emitir la sentencia de primera y segunda instancia. En este punto, la propuesta se enlaza con el estándar internacional de derechos humanos que exige que la decisión judicial sea proferida en tiempo razonable, motivo por el cual se propone que la sentencia de primera instancia sea emitida en el término de un año contado desde que se trabó la litis, el cual podría ser prorrogado por acuerdo de las partes o puede ser interrumpido en circunstancias excepcionales.

Sobre el recurso de casación, el código introduce la noción del interés casacional que se presentaría, en la fase de admisibilidad, cuando la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia concluya motivada y razonadamente que, a pesar de no incurrir en los motivos de inadmisión, el recurso de casación no presenta interés casacional, ya sea porque exista identidad esencial del caso con jurisprudencia reiterada o porque no sea evidente la trasgresión del ordenamiento en detrimento del recurrente.

El código promueve un modelo único de gestión de procesos que se caracteriza por estructuras similares en los procesos que consisten en la fase de postulación, fase intermedia, fase decisoria y fase impugnativa.

IX

La principal estructura procesal que identifica el nuevo modelo de gestión procesal, es la audiencia. El código desarrolla ampliamente las reglas generales de las audiencias que podrían celebrarse dentro del proceso civil, para lo cual contiene las disposiciones específicas sobre el desarrollo de la audiencia preliminar, la audiencia final y la audiencia especial, esta última de carácter excepcional.

La audiencia preliminar tiene la finalidad de generar el espacio para el encuentro entre las partes y el juez, y en la cual este último tendrá ocasión de instar a las partes a acudir a los procesos de resolución de conflictos, afinará sus pretensiones y determinará los hechos que las

fundamentan, así como también resolverá las excepciones de previo y especial pronunciamiento y las incidencias procesales. Además, tendrá lugar la dinámica probatoria, con las fases de objeción, exclusión y admisión de las pruebas aportadas por las partes antes de la audiencia.

Al concluir la audiencia preliminar, se abre la opción para que las partes acuerden prescindir de la audiencia final, de manera que la producción de las pruebas se surta en diligencias separadas ante el tribunal, el cual deberá fijar el calendario de fechas para la comparecencia de peritos, testigos, exhibición de documentos y alegatos escritos.

La audiencia final comprende el planteamiento práctico de la teoría del caso u objeto del proceso, la producción de la prueba, las alegaciones finales y la decisión de fondo, en los casos en que esta sea posible.

El Código Procesal Civil también prevé la posibilidad de que se celebre audiencia especial para resolver las controversias originadas en ocasión de la ejecución de las medidas cautelares y en los casos de excepciones de previo y especial pronunciamiento e incidencias procesales que requieran pronunciamiento judicial fuera de la audiencia preliminar.

Por otra parte, en la actividad probatoria, el código amplía las disposiciones relativas al aseguramiento de la prueba o prueba anticipada, además de introducir la regulación especial del procedimiento de divulgación y suministro de pruebas, incluso en manos de terceras personas en el caso de documentos. Permitirá el traslado de pruebas de un expediente electrónico a otro, dentro del Sistema Automatizado de Gestión Judicial, sin formalidad alguna, bastando para ello que la parte interesada proporcione al tribunal receptor el número del expediente y la identificación de la pieza procesal de que se trate para que el juez pueda descargarla e ingresarla como prueba de la parte que la petición.

Asimismo, el código refuerza el sistema de valoración libre de la prueba, pero exige que el juez atribuya un valor o significado a cada prueba individualmente considerada, señalando si conduce o no a probar la existencia de un hecho, siguiendo siempre las reglas de la sana crítica, el conocimiento humano y el razonamiento lógico.

Las copias podrán aportarse al proceso, sujetas a que sean apreciadas por el juez en el momento de la decisión de la causa por su conexión directa con otros medios de pruebas que hayan sido acopiados al expediente, pero se permite que la parte contraria solicite su cotejo con el original o con una copia expedida con anterioridad a la copia.

Se introduce la regulación acerca del modo de probar la existencia y vigencia de la costumbre mercantil nacional y extranjera, mediante la aportación de elementos que la reconozcan y acepten en el lugar que se origina.

También reconoce valor a los mensajes de datos que sean aportados al proceso en documentos, sujetos a las reglas aplicables a la valoración de estos. El código aclara, además, los contornos y alcances de la prueba indiciaria, en particular, la que se origine de la conducta procesal de las partes representadas en el proceso.

Sobre los medios de impugnación, específicamente los recursos ordinarios de reconsideración, apelación y de hecho, la reforma procesal plantea profundas adecuaciones en lo que corresponde a la dinámica de la tramitación en las fases de anuncio, interposición, sustentación y decisión.

La admisión de pruebas en la segunda instancia tendrá un carácter restrictivo y excepcional, por lo que solo se dará curso a las que sean necesarias para resolver los puntos que sean objeto de la alzada y que no pudieron recibirse en la primera instancia a pesar de haber sido aducidas y las que no pudieron practicarse sin culpa del proponente. Tales pruebas se practicarán en audiencia en la segunda instancia. En los casos que no existan pruebas que deban practicarse en segunda instancia, esta se sustanciará en la forma escrita.

Dentro del proceso ordinario de menor cuantía, se establece un rango de resoluciones que serían de única instancia, por lo que solo podrían impugnarse mediante el recurso de reconsideración.

Así mismo, se han introducido regulaciones en aspectos destacables en el recurso extraordinario de casación, como la realización del trámite de la audiencia, siempre que medie acuerdo entre las partes o cuando así lo disponga la Sala Civil con el propósito de oír las alegaciones de las partes.

El código rescata la finalidad nomofiláctica del recurso de casación, por lo que prioriza la defensa de la unidad e integridad del ordenamiento jurídico, procurando y promoviendo la aplicación e interpretación en la forma más favorable a la finalidad de unificación de la jurisprudencia nacional, controlando la legalidad de los fallos y reparando los agravios irrogados a las partes con ocasión de la resolución recurrida, en ese orden.

Como medio de impugnación extraordinario, mediante la casación se cuestiona la legalidad de la sentencia, por lo que su objeto es la defensa de la integridad del ordenamiento

jurídico y la unificación de los pronunciamientos judiciales. Es extraordinario en la medida que persigue fines que trascienden las cuestiones debatidas en el proceso y procuran la estricta observancia del orden jurídico nacional en la sentencia, por lo que la reparación de los agravios irrogados a las partes es un efecto material originado de la lesión al ordenamiento jurídico.

En el código, la revisión tiene el tratamiento de una acción promovida contra la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, en lugar de un recurso extraordinario como ha sido tratado convencionalmente, para cuya activación será necesaria la formalización de la demanda de revisión. En el procedimiento de la revisión, se dispone la convocatoria a la audiencia y se establece la imposibilidad de modificar la demanda de revisión y la de invocar excepciones previas.

Los procesos declarativos, en el sistema de la oralidad, serán tramitados bajo el esquema del proceso ordinario y del proceso sumario. Cada uno se sustanciará mediante dos audiencias, pudiendo concluir de manera anticipada en la primera, en caso que no sea necesaria la producción de pruebas dentro del proceso, atendiendo a la naturaleza de la pretensión, a las circunstancias de la reclamación o por tratarse de cuestiones de puro derecho.

El proceso ordinario puede concluir con una audiencia oral, combinada con la producción de pruebas en forma escrita cuando así lo acuerden las partes al cierre de la audiencia preliminar; mientras que el proceso sumario también puede concluir en la primera audiencia cuando las partes acuerden transformarla en multipropósito, solicitando al juez que la extienda para proceder a la fase de producción de las pruebas, exposición de las alegaciones y de fallo en el mismo acto.

Mediante el proceso sumario, a diferencia del ordinario, se ventilarán las pretensiones contenciosas que se originen de relaciones jurídicas sustanciales previamente existentes entre las partes y que requieran de la adopción de medidas eficaces y de un pronunciamiento jurisdiccional con prontitud. El código contiene la lista de relaciones jurídicas que deben sustanciarse mediante el proceso sumario, por lo que corresponderá al tribunal la determinación previa de la procedencia de dicho proceso en atención a la naturaleza de la pretensión y los elementos de pruebas que se aporten con la demanda.

La estructura procesal del proceso sumario es concentrada y se caracteriza por el acortamiento de términos y la simplificación de las actuaciones procesales. Dentro del proceso sumario, el código establece reglas especiales para la sustanciación de las causas relativas a la

división y venta de bienes comunes, la servidumbre, los interdictos posesorios, la denuncia de obra nueva, la denuncia de obra ruinoso, las resoluciones de policía, la rendición de cuentas, el desahucio, el lanzamiento, los bienes vacantes y mostrencos, y las objeciones de actas de sociedades y junta directiva de entidades, asociaciones y fundaciones de interés privado, entre otros organismos de carácter particular.

El Código Procesal Civil regula, además, los procesos declarativos especiales con algunas reglas específicas para el conocimiento de los procesos de expropiación, cooperación judicial internacional, deslinde y amojonamiento contencioso e inspección de medidas y linderos contenciosos; estos dos últimos, con la particularidad que solo serán de conocimiento de la Jurisdicción Civil cuando haya surgido controversia en el curso del proceso entablado ante la autoridad administrativa competente, que sería la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, cuyas normas de procedimiento administrativo deberán ser reformadas en este sentido.

Las causas civiles que no impliquen el ejercicio de una pretensión de naturaleza contenciosa, sin controversia, y que requieran del pronunciamiento judicial, se surtirán a través del proceso de jurisdicción voluntaria como es el caso del pago por consignación, edificaciones en terrenos ajenos y las peticiones que requieran la intervención judicial para verificar determinados hechos o situaciones jurídicas, como en los casos de declaración de ausencia y muerte, y las sucesiones testamentarias o intestadas. En tales procesos, el código introduce regulaciones concretas encaminadas a la adecuación de su tramitación acorde al nuevo modelo de gestión.

Dentro de los procesos ejecutivos se introduce la posibilidad de que el ejecutado pueda alegar excepciones previas y que tanto la tramitación de estos y los incidentes se verifique mediante audiencia especial.

En el proceso ejecutivo también se han introducido regulaciones especiales para el trámite del remate, con la finalidad de obtener la mayor postura que proteja los derechos del acreedor y del deudor en la venta judicial, y también para permitir el uso de los medios electrónicos para la publicación de los anuncios del remate, con el objetivo de ampliar la divulgación del acto y conseguir mayores propuestas.

Se introduce la tramitación especial del proceso de expropiación ordinaria y extraordinaria, reguladas por separado, sujeto al trámite de audiencia, como mecanismo jurisdiccional para la determinación de la indemnización en los casos en que el Estado decreta

la expropiación u ocupación de la propiedad privada por motivo de utilidad pública o de interés social urgente, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

El código tipifica claramente los supuestos en que procede la sanción por desacato a los tribunales y especifica la duración máxima del apremio personal de la parte que ha sido sancionada.

Para la aplicación de las multas, el código desarrolla un procedimiento sancionatorio especial que abre el espacio para que la persona sancionada pueda ser escuchada previamente por el juez, en caso que la sanción haya sido impuesta en su ausencia, lo que se amolda al estándar constitucional de prohibición de sanción sin juicio.

X

El presente Código Procesal Civil es resultado de un plan de trabajo institucional que ha tomado tres años en su preparación, el cual fue estructurado en seis etapas de actividades, así: la primera, de reflexión sobre la situación del proceso civil; la segunda, de acopio de la legislación nacional y comparada; la tercera, de redacción del anteproyecto de código; la cuarta, de divulgación y consulta pública; la quinta, de redacción del proyecto de código; y la sexta, de observaciones y propuestas de los magistrados de la Corte.

La primera etapa inicia con la decisión del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como parte de su política institucional de mejoramiento del servicio público de administración de justicia, al encargar a uno de sus miembros la coordinación general de la modernización del proceso civil en el Órgano Judicial, plasmada en el Acuerdo No.560-A de 12 de septiembre de 2019, con la misión de proponer un modelo de gestión en el procedimiento civil más eficaz, eficiente, ágil, simplificado, moderno, transparente y digno para el usuario.

En esta etapa, la actividad principal consistió en la consulta realizada a nivel nacional a los operadores de justicia de la rama civil, los profesionales del derecho, los usuarios del servicio y la comunidad nacional al Proyecto de Ley 244 de 2015, que reforma el Código Judicial para la simplificación de trámites, considerando que se trataba de iniciativa legislativa ejercida por la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de introducir reformas puntuales a las reglas del proceso civil.

Y, si bien dicha consulta fue prolífica en recomendaciones y propuestas concretas de mejoras a la referida iniciativa, también permitió arribar al convencimiento acerca de la

necesidad de trascender de las reformas parciales al procedimiento hacia una propuesta de reforma integral, habida cuenta que la modernización del sistema exige transformaciones profundas que no tendrían cabida dentro de la férrea estructura procesal vigente.

La segunda etapa consistió en la organización de archivos digitales de los códigos de procedimiento civil de América Latina, el Caribe, España, Italia, Portugal y Alemania; lo mismo que la investigación acerca de las leyes reformativas del procedimiento civil de los países Iberoamericanos, desde el 2000. En ambos casos, se empleó como fuente de la consulta las páginas oficiales de las entidades públicas emisoras de la normativa y de las reformas, cuya finalidad fue conocer la tendencia codificadora observada en los países de la región.

En esta etapa también se realizó el comparativo del contenido temático y normativo de los códigos de procedimiento civil, lo que permitió comparar las materias reguladas en cada código y destacar las diferencias temáticas y normativas entre esos cuerpos jurídicos y las normas de procedimiento civil contenidas en el Código Judicial de Panamá. Asimismo, incluyó el estudio del Código Procesal Civil Modelo, preparado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, y el estudio del documento denominado “Bases Generales para una Reforma de la Justicia Civil en América Latina y el Caribe”, preparado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, organismo especializado en la materia de la Organización de Estados Americanos.

Igualmente, conllevó el estudio comparado sobre las reformas procesales civiles de América Latina y el Caribe, contenido en un valioso documento preparado por el mencionado centro, así como los estudios, diagnósticos y memorias sobre el proceso civil originados de los foros de estudio y actualización procesal organizados por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Instituto Colombiano de Derecho Procesal y el Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal.

En el plano nacional, en esta etapa, se procedió al levantamiento de un compendio de leyes reformativas del Código Judicial desde su entrada en vigor, en particular, las que han impactado el Libro Segundo y el acopio de leyes afines y de las convenciones internacionales sobre la materia de procedimiento civil; así como también, el estudio y análisis de las iniciativas legislativas propuestas a la consideración de la Asamblea Nacional, enfocadas en la reforma al procedimiento civil en Panamá, con particular énfasis en el Proyecto de Ley 244 de 2015, antes mencionado.

Por último, dentro la segunda etapa, se llevó a cabo la recopilación de diagnósticos, consultorías y estadísticas sobre la situación actual de la justicia preparados por el Órgano Judicial, algunos auspiciados por organismos internacionales; y la revisión de los reglamentos y protocolos de los modelos de gestión en el proceso civil aplicados en los países del ámbito Iberoamericano, en los tribunales arbitrales y en los tribunales de otras jurisdicciones del país, incluidas las disposiciones sobre el uso eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia.

En la tercera etapa, la redacción del anteproyecto de código implicó el estudio específico de las principales estructuras procesales contempladas en los nuevos códigos de procedimiento civil de la región, orientado a la determinación de las regulaciones comunes en aspectos tales como el catálogo de principios, la actividad procesal, las normas generales de las audiencias, los medios de prueba, los medios de impugnación, los medios anticipados de terminación del proceso, los procesos de conocimiento y los procesos especiales.

Después se pasó a la fase de selección normativa de las reglas y disposiciones comunes de los códigos de procedimiento civil de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, España, Honduras, Nicaragua y del Código Procesal Civil Modelo, relativas a las siguientes materias: principios comunes, competencia, sujetos procesales, abstención y recusación, amparo de pobreza, comisiones, actividad procesal, acumulación de pretensiones, nulidades procesales, demanda, contestación, reconvención, incidentes, excepciones previas, medidas cautelares, audiencias, comunicaciones judiciales, medios de prueba, resoluciones judiciales, recursos, medios anticipados de terminación del proceso, procesos de conocimiento, proceso abreviado, procesos especiales, procesos voluntarios, proceso monitorio y cooperación judicial internacional.

Completada las actividades anteriores, se procedió a la selección de las disposiciones del Libro Segundo del Código Judicial de la República de Panamá que podrían armonizar con el nuevo modelo de gestión procesal que se proyecta, las cuales sirvieron de base para la redacción del anteproyecto, tomando en cuenta que es la normativa conocida por los operadores judiciales y el foro nacional, y sobre la cual se ha levantado copiosa jurisprudencia, sin olvidar que tiene el mérito de haber sido concebida merced a los valiosos aportes de destacados juristas panameños.

Posteriormente, se dio paso a la redacción del anteproyecto de código, artículo por artículo, cuya primera versión constaba de 1467 artículos y que, después del análisis minucioso de sus preceptos, fue reducido a 764 artículos, lo cual fue posible aplicando la técnica de la fusión de normas con el propósito de dotar al código de artículos que contemplen regulaciones exhaustivas y completas en la medida de lo posible, lo que contribuye notablemente a brindar mayor seguridad jurídica y a facilitar el acceso a la justicia a todo tipo de usuario.

La fase central de redacción del documento comprendió el estudio concreto del articulado del documento, empezando desde el artículo 1, cuya fuente directa puede encontrarse en la normativa procesal vigente, la legislación comparada, la jurisprudencia y la doctrina, todo lo cual vino a reforzar el valor normativo de sus disposiciones.

El anteproyecto de código vio la luz el 16 de diciembre de 2021, cuando fue publicado en la página web y en las redes sociales del Órgano Judicial.

En la cuarta etapa, que inició el 16 de diciembre de 2021 hasta el 30 de junio de 2022, la Corte Suprema de Justicia efectuó la divulgación y la consulta del entonces anteproyecto de Código Procesal Civil, cuyo objetivo fue compartir con la comunidad nacional la finalidad, los fundamentos y las novedades de la reforma procesal. Así, el documento fue presentado ante organismos públicos y privados, universidades, docentes, estudiantes, profesionales del derecho, operadores judiciales y a medios de comunicación social.

En lo que respecta a los operadores judiciales, se realizaron giras y conversatorios presenciales con los jueces, magistrados y demás operadores judiciales del Segundo, Tercero y Cuarto Distrito Judicial; eventos en los cuales también tomaron parte fiscales, abogados, defensores públicos, docentes, estudiantes y directivos de las universidades oficiales y particulares de las respectivas circunscripciones judiciales. Igualmente, se sostuvo un conversatorio virtual con los jueces, funcionarios judiciales, profesionales del derecho, docentes universitarios y miembros del Colegio Nacional de Abogados de la provincia de Colón.

Por su parte, el Instituto Superior de la Judicatura de Panamá organizó tres talleres y una sesión plenaria sobre el contenido del anteproyecto de código, con la participación de jueces y magistrados de la rama civil de los cuatro distritos judiciales de la república, así como secretarios judiciales y alguaciles ejecutores de servicio en los juzgados y tribunales, en la modalidad presencial y virtual. Producto de los talleres se generó un documento que recogió las

observaciones y sugerencias de los operadores judiciales, la mayoría de las cuales se han integrado al presente proyecto de código.

Entre las propuestas de los operadores judiciales incluidas en proyecto se destacan modificaciones concretas a disposiciones sobre principios comunes del proceso, competencia en casos de renuncia al domicilio, poderes del juez, facilidades de acceso a las personas con discapacidad visual, expediente escrito, términos, desglose de expedientes, interrupción de los términos para emitir la sentencia de instancia, notificación por conducto del Centro de Comunicaciones Judiciales, edicto electrónico y notificación de las medidas cautelares.

El proyecto de código también ha acogido recomendaciones de los operadores en materias tales como comparecencia de las partes en la audiencia preliminar, actas de las audiencias, motivación de las sentencias, tramitación de los incidentes, nulidades procesales, medidas cautelares, caución, requisitos de la demanda, retiro de la demanda, corrección, acumulación, presentación de la demanda, litis pendencia, excepciones de previo y especial pronunciamiento, carga de la prueba, copias, número de testigos, honorarios de peritos, informes de entidades públicas, recurso de hecho, recurso de reconsideración, pruebas en segunda instancia, recurso de casación, proceso ordinario, incidente cobro de honorarios, proceso especial de inspección de medidas y linderos contencioso, tramitación del remate, base del remate y proceso sancionatorio.

En cuanto a la academia, el código fue presentado ante docentes, estudiantes y personal directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Santa María La Antigua y Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. También fue presentado ante los estudiantes de las maestrías de Derecho Procesal de la Universidad Latina de Panamá y de la Universidad Metropolitana de Ciencia y Tecnología.

En adición, fue objeto de análisis y comentarios de parte de un selecto grupo de procesalistas de Iberoamérica que tomaron parte como conferencistas en un foro internacional organizado por el Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, la Universidad Santa María La Antigua y el Órgano Judicial, quienes formularon valiosas recomendaciones que han sido recogidas en su mayoría dentro del proyecto.

Además, el Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal organizó dos conversatorios sobre las novedades del código. El primero tuvo lugar en el Auditorio del Centro Regional Universitario de la provincia de Los Santos y el segundo en el Auditorio del Centro

Regional Universitario de la provincia de Herrera. En ambos eventos académicos, estuvieron presentes docentes, estudiantes y administrativos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de las mencionadas sedes regionales, así como jueces y magistrados del Cuarto Tribunal Superior.

El documento fue presentado al presidente del Órgano Legislativo, al presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, y a los representantes de las entidades del Estado y de la sociedad civil que integran el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, creado por la Ley 20 de 2008.

Asimismo, fue presentado en la sede del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en Panamá, ante el Foro sobre Política Interior de Panamá organizado por la Asamblea Nacional y el Ministerio de Gobierno, dirigido a los estudiantes, docentes y personal directivo del Colegio Interamericano de Defensa.

Particular mención merece la participación de los integrantes de la Comisión del Pacto de Estado por la Justicia, quienes acordaron constituir una mesa técnica, formada por juristas delegados de los Órganos del Estado, entidades públicas y organizaciones representadas en dicha comisión, con la misión de revisar y analizar el anteproyecto de código. Cumplida la labor encomendada, la mesa técnica presentó a la consideración del pleno de la comisión su informe y un pliego de recomendaciones dirigidas a introducir modificaciones, adiciones y eliminaciones en el articulado del documento, la mayoría de las cuales se encuentran recogidas en el presente proyecto de ley.

Por otra parte, el código fue presentado a los miembros y directivos del Colegio Nacional de Abogados, del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Asociación Bancaria de Panamá (ABP) y la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA).

En ese mismo orden, fue presentado ante directivos del Centro de Conciliación y Arbitraje de Panamá de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, y del Centro de Solución de Conflictos de la Cámara Panameña de la Construcción.

El documento también fue sometido a la consulta mediante un conversatorio virtual sostenido con los miembros directivos de la Federación Internacional de Abogados (FIA), capítulo de Panamá, y una conferencia presencial ante los miembros del Colegio de Abogados

de Veraguas que tuvo lugar en la ciudad de Santiago, provincia de Veraguas el 1 de abril de 2022.

La fase de consulta pública abrió, además, la oportunidad a otros operadores judiciales, profesionales del derecho, docentes, estudiantes y demás personas naturales para que transmitieran sus comentarios, observaciones y aportes al anteproyecto de código a través del correo electrónico y de las aplicaciones informáticas habilitadas por la Corte Suprema de Justicia, la mayoría de las cuales han sido integradas al presente proyecto de código.

Por último, el código hace acopio de algunas iniciativas legislativas de los diputados y diputadas de la república, previamente sometidas a debate ante el Órgano Legislativo en el presente Periodo Constitucional, que armonizan con la filosofía y visión del proyecto de código.

La quinta etapa comprendió la redacción del proyecto de ley, en la cual se ponderaron todas las observaciones recabadas de la consulta pública y se consolidaron las propuestas concretas originadas de los operadores judiciales, de la mesa técnica de la Comisión del Pacto de Estado por la Justicia, de los juristas que tomaron parte de las actividades académicas, de los miembros de las organizaciones y gremios consultados y de las personas que remitieron sus sugerencias a los buzones electrónicos habilitados para la consulta pública.

La sexta etapa comprendió el estudio y análisis de las observaciones y propuestas de modificaciones al articulado del proyecto emanadas de los despachos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, las cuales fueron incorporadas a la presente iniciativa legislativa.

Los aportes de la comunidad nacional y las propuestas de modificaciones de los operadores judiciales, se conjugaron con el texto original del anteproyecto de ley sometido a la consulta pública, producto del cual surgió este proyecto de Código Procesal Civil, que es la manifestación de la voluntad transformadora y reformadora del Órgano Judicial que, en alianza estratégica con la comunidad nacional, propone a la Nación un nuevo modelo de gestión para las controversias civiles, con el convencimiento de que ha llegado la hora de proponer las bases jurídicas que sirvan de soporte al nuevo sistema de administración de justicia en materia civil dirigido a las nuevas generaciones de usuarios que demandarán la prestación de servicios públicos eficientes y amoldados a los tiempos.

El presente proyecto de código de procedimiento civil consta de 807 artículos, en cuatro libros. El primero dedicado a las disposiciones generales del código; el segundo a la actividad

procesal; el tercero a las disposiciones comunes a todos los procesos; y el cuarto a los procesos propiamente tales.

XI

Reconociendo el impacto que supone la reforma procesal, se propone conceder una *vacatio legis* de cuatro años para la puesta en vigor del código en todo el territorio nacional, tomando en cuenta el número de distritos judiciales en que se divide el país, lo que concederá el tiempo suficiente para adelantar los preparativos necesarios para su implementación.

Se espera que, durante ese lapso, el Órgano Judicial pueda incorporar gradualmente en su proyecto presupuesto correspondiente a las vigencias fiscales subsiguientes a la promulgación, la dotación financiera necesaria para la preparación anticipada y la puesta en marcha del nuevo modelo, teniendo como base un programa de implementación que sería acordado por la Comisión Nacional de Implementación de la Justicia Civil.

La mencionada comisión sería un cuerpo interinstitucional de carácter transitorio integrada por representantes de cada Órgano del Estado, del Ministerio Público, de la Contraloría General de la República, del Colegio Nacional de Abogados, de las universidades oficiales y particulares, y de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los asuntos de la administración de justicia.

La comisión tendría a su cargo la coordinación de los programas de actividades que requiera la implementación del código y de los programas de capacitación de los servidores judiciales y de los usuarios del servicio de administración de justicia civil, junto con el Instituto Superior de la Judicatura; y también dará seguimiento y evaluación a los avances de la implementación del nuevo modelo de administración de justicia.

Para la transición del sistema vigente al nuevo proceso, el código propone un programa de descarga que podría disminuir notablemente el peso fiscal de la reforma al permitir que, en las circunscripciones judiciales compuestas por dos o más tribunales, se seleccione a un grupo que continuará conociendo de las causas civiles iniciadas antes de la entrada en vigencia del código y de las causas que reciban de los tribunales que participarían del programa, mientras que estos últimos formarían otro grupo encargado de conocer de los procesos que se presenten después de iniciada la vigencia.

Honorables diputados y diputadas, proponemos a su consideración la presente iniciativa legislativa que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá, con la solicitud respetuosa de que sea sometida al debate y que sea aprobado por la Asamblea Nacional como Ley.

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
Presidenta de la Corte Suprema de Justicia