



DIAGNÓSTICO DE

LA JUSTICIA

ADMINISTRATIVA

EN PANAMÁ



Financiado Por: USAID-Panamá

Panamá, 30 de abril de 2,003

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	<u>1</u>
I- INTRODUCCIÓN	3
1. Antecedentes y definición del problema	3
2. Objetivo del Diagnóstico y productos esperados	4
3. Metodología y actividades del diagnóstico	5
.	
II- ASPECTOS GENERALES	7
1. Origen y evolución de las corregidurías	7
2. El corregidor dentro de la estructura del Gobierno Municipal	9
3. El corregidor como autoridad de policía	10
4. Sanciones que aplican las corregidurías	12
III- HALLAZGOS SIGNIFICATIVOS EN EL TRABAJO DE CAMPO.....	14
1. Nombramiento y remoción del cargo	14
2. Formación y capacitación.....	18
3. Salarios.....	19
4. Estructura de personal.....	21
5. Infraestructuras y recursos.....	23
6. Apoyo de la Policía Nacional y de otras Autoridades Locales.....	23
7. El corregidor como miembro pleno de la Junta Comunal.....	24
8. Los corregidores como recaudadores de impuestos.....	25
9. Sobre las sanciones que aplican los corregidores.....	26
10. Usuarios del sistema de justicia administrativa.....	28
11. La situación en las áreas indígenas	31
12. Los juzgados nocturnos de policía	32

IV. CONCLUSIONES.....	35
V. PRINCIPALES RECOMENDACIONES	39

ANEXO

I. REFORMAS AL LIBRO TERCERO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO.....	51
II. PROYECTO PILOTO “CORREGIDURÍA EXITOSA”	58
III. ENCUENTRO NACIONAL POR EL MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	66
IV. POBLACIÓN PENAL EN LA REPÚBLICA POR SEXO Y SITUACIÓN JURÍDICA.....	72
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	76

PRESENTACIÓN

El presente trabajo es el resultado de una serie de acciones que se han desarrollado en virtud de un convenio de colaboración suscrito entre la Procuraduría de la Administración y la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), ambos entes preocupados por las deficiencias y limitaciones que se observan en la Administración de Justicia de Policía y que repercuten negativamente en el ideal de justicia, igualdad y equidad, al que aspiramos todos.

En ese sentido, se desarrollaron, durante el año 2002, giras a todas las provincias de la república, con la finalidad de recoger un diagnóstico de la situación por la que atraviesan los despachos de policía: corregidurías, juzgados nocturnos, y alcaldías. Se hizo entrega a los corregidores asistentes de dos manuales (“Guía de las Funciones y Principales Normas que deben aplicar los Corregidores/as a Nivel Nacional” y “Manual para el Buen Desempeño de nuestros Corregidores”), que contienen las normas más usadas, los modelos que se deben seguir como guías prácticas y fáciles de utilizar para la solución de los conflictos más frecuentes que se someten a su decisión.

El trabajo de recolección de datos concluyó, el 30 de abril del 2003, en un encuentro nacional por el mejoramiento de la justicia administrativa, en el que se reunieron autoridades de distintos niveles del gobierno local con el fin de intercambiar experiencias, propiciar la creación de instancias de colaboración y comunicación entre ellos, así como identificar temas de interés para la reforma al Libro Tercero del Código Administrativo.

Esperamos que con la presentación de este **DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ**, se perciban con mayor claridad las necesidades y se acojan las recomendaciones sobre las posibles soluciones de ellas. Si esto es así, se cumplirá el objetivo principal por el cual se unieron una institución del Estado como lo es la Procuraduría de la Administración y una organización de la Sociedad Civil como la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), para quienes el sujeto más importante en todo Estado de Derecho es el ciudadano y la ciudadana.

Magaly Castillo

Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ)

I. INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes y definición del problema¹

El territorio del Estado panameño, de conformidad con nuestra Carta Fundamental, se divide políticamente en provincias, éstas a su vez en distritos y los distritos en corregimientos. Esta estructura política sirve de base a un sistema dual de administración de justicia, uno conocido como justicia ordinaria, que se imparte a través de los tribunales ordinarios de justicia: Corte Suprema de Justicia, Juzgados de Circuito y Juzgados Municipales, los que en un todo conforman el Órgano Judicial; y el otro, conocido como Justicia Administrativa de Policía, el cual se asienta en las corregidurías, juzgados nocturnos de policía, alcaldías y las gobernaciones; es decir, en los niveles políticos del corregimiento, el distrito y la provincia, respectivamente.

Las competencias para uno u otro componente del sistema están claramente definidas en los diferentes cuerpos normativos (códigos, leyes, decretos ejecutivos, acuerdos municipales y decretos de los alcaldes).

Las dos partes del sistema son utilizadas por personas -nacionales y extranjeras- que acuden a ventilar sus reclamaciones, demandas y denuncias ante las autoridades competentes las que están instituidas por ley para proteger la vida, honra y bienes y asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales.

Es el interés de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) el que todos los ciudadanos reciban efectivamente un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente y oportuno, en los términos consagrados en la Constitución Política de la República, y de conformidad con los procedimientos establecidos en los diferentes cuerpos legales.

¹ Diagnóstico preparado por Lenis Bustamante Córdoba, consultora de la Alianza Ciudadana Pro Justicia.

A través del presente DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ (en adelante “Diagnóstico”), hemos podido comprobar que nuestra realidad dista mucho de este principio constitucional, sobre todo en el sistema de justicia administrativa de policía, por lo que urge adoptar medidas y asumir acciones que garanticen al ciudadano común el cumplimiento efectivo de sus garantías individuales y sociales.

2. Objetivo del diagnóstico y productos esperados

La Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) dentro de su plan de trabajo, correspondiente al componente N° 4 sobre “Reformas a la Justicia Administrativa”, contempló la preparación de un diagnóstico sobre este sistema de administración de justicia, lo cual sólo pudo lograrse a través de un estudio *in situ*, en los corregimientos y distritos localizados en las provincias y comarcas indígenas de la República de Panamá, que nos permitió conocer los principales problemas que aquejan la justicia administrativa, básicamente al nivel de corregimiento y en los juzgados nocturnos de policía.

Para realizar este estudio, se tomó en cuenta un informe preparado por los consultores Laura Chinchilla, Ricardo Elsner, Angélica Maytín y José María Rico, cuyo objetivo era “asistir a la misión USAID/Panamá en la conducción de una evaluación de la situación actual de la justicia administrativa (corregidores y jueces nocturnos) y en el diseño de un proyecto piloto para la aplicación de medidas alternativas en una corregiduría y un juzgado nocturno de policía modelos”.

El referido informe se elaboró tomando como base la investigación realizada en las corregidurías de Puerto Caimito y Barrio Balboa en el distrito de Chorrera; de San Francisco, Alcalde Díaz y Pueblo Nuevo en el distrito de Panamá; y la corregiduría de Belisario Porras en el distrito de San Miguelito, las que constituyen sólo una muestra de las 584 corregidurías del país. No obstante, el informe constituye un valioso aporte en el que se plasman algunos problemas de la justicia administrativa y se visualizan sus posibles soluciones, razón por la cual hemos incorporado al presente Diagnóstico aspectos muy relevantes del documento preparado por Chinchilla y otros.

Para validar este trabajo, la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) consideró necesario realizar una gira a todas las provincias, para:

- a) Actualizar el diagnóstico de la situación de la justicia administrativa de policía en la República de Panamá.
- b) Presentar recomendaciones sobre posibles reformas legales y administrativas.
- c) Recomendar la implementación de un plan piloto para una “Corregiduría Modelo”.

3. Metodología y actividades del diagnóstico

La actualización del diagnóstico de la justicia administrativa en Panamá fue posible luego de realizar 12 encuentros con corregidores y autoridades locales, en todo el territorio de la República, durante los meses de julio, agosto y septiembre del 2002. Las sedes de estos encuentros fueron: la Gobernación de la Provincia de Panamá en donde se atendieron 61 corregidores de la provincia de Panamá, incluyendo los distritos del golfo; el corregimiento de Metetí en la provincia de Darién sirvió para atender a 25 corregidores; el corregimiento de Penonomé en la provincia de Coclé fue el lugar para la reunión en esa provincia; en el corregimiento de Santiago de la provincia de Veraguas se celebraron dos reuniones en las que se dieron cita 69 corregidores; para la región de Azuero la convocatoria reunió a 105 corregidores; en el corregimiento de Chiriquí Grande se realizó la reunión con los corregidores de la provincia de Bocas del Toro; y en la provincia de Chiriquí se celebró en el corregimiento de David y en el corregimiento de San Félix para el área comarcal; finalmente en el corregimiento de Colón se llevó a cabo la reunión para los corregidores de esa provincia.

Para la realización de las actividades antes descritas, se utilizó la siguiente metodología:

- a) La metodología utilizada en los encuentros fue exposición dialogada, con lluvia de ideas sobre experiencias previas de los corregidores.

- b) Se aplicó una encuesta a 404 corregidores en cuya matriz se destacan aspectos relacionados con sus generales, relaciones de trabajo, ejercicio del cargo y sobre la capacitación.
- c) El análisis documental (legislación vigente y proyecto de modificaciones) fue de gran valía para entender el funcionamiento de la estructura administrativa y legal de los corregidores.
- d) Entrevistas a funcionarios receptores de quejas (Defensoría del Pueblo, Fundación para la Promoción de la Mujer, Gobiernos Locales, Procuraduría de la Nación, Centro de Asistencia Legal Popular).

II- ASPECTOS GENERALES

1. Origen y evolución de las corregidurías

Nuestra vinculación histórica a España ha dejado huellas indelebles en casi todos los aspectos de nuestras instituciones sociales, civiles, jurisdiccionales y culturales. La figura del corregidor constituye una prolongación del sistema colonial en el que figuraban gobernadores, capitanes generales, alcaldes mayores, adelantados, corregidores y regidores.

En ese sentido el artículo 862 del Código Administrativo panameño que data de 1916 establece que:

“son Jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus provincias, los Alcaldes en sus distritos, los Corregidores en sus corregimientos y barrios, los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus regidurías y los Comisarios en sus secciones.”

La vigencia de la figura del corregidor se mantiene en virtud de la incapacidad estructural y económica del Órgano Judicial para asumir toda la carga procesal de los delitos y las faltas administrativas de policía, además de la intermediación que permite esta figura con la comunidad o los sujetos involucrados en una controversia de policía.

En ese orden, consideramos atinente citar un extracto de la obra “MANUAL PARA EL BUEN DESEMPEÑO DE NUESTROS/AS CORREGIDORES/AS”, de la Licenciada Rosenda Sarmiento, quien sobre este tema señala:

“En nuestro país, históricamente, se vinculó la creación de un Corregimiento a la necesidad de establecer una Corregiduría. Esta decisión se manejaba a lo interno del Municipio y dependía de los recursos para el gasto de funcionamiento.”

Fundamentos administrativos y operativos han servido de base para continuar dividiendo los Distritos en más Corregimientos de modo que cada vez, crece el número de Corregimientos y Corregidurías. Se ha delegado que el servicio de justicia administrativa de policía, mejoraría en tanto que las comprensiones territoriales fuesen más pequeñas o el número de pobladores. Además, los cargos serían desempeñados por personas del lugar, identificadas con la población y con las necesidades, lo que redundaría en una mejor toma de decisiones.

Por otra parte, los ciudadanos tendrían la ventaja de contar con una autoridad más cercana a ellos, que conociera sus costumbres e idiosincrasia.

La Corregiduría hasta hace poco tiempo, era entendida como una prolongación de la oficina del Alcalde, a cargo de un funcionario de menor jerarquía, nombrado por éste, para atender especialmente la justicia administrativa de policía.

Hasta 1978, Corregimiento y Corregiduría se identificaban como una sola cosa, aunque ya para esa fecha, la Constitución Política de 1972 y la Ley N° 105 de octubre de 1973, habían variado la estructura de poder en el Corregimiento. Se crearon las figuras del Representante de Corregimiento y la Junta Comunal, asumiendo el Representante la legitimación para actuar a nombre del Corregimiento.

El Corregidor, a partir de esa fecha sólo será un funcionario de la administración de justicia policiva, miembro además, de la Junta Comunal.

Crear un Corregimiento después de 1978, era algo más que satisfacer la necesidad de una Corregiduría y nombrar un Corregidor, era la inclusión de un Representante de Corregimiento, que podía afectar la estructura de la Asamblea

Nacional de Representantes de Corregimiento, conocida como los 505, de esa época, con participación nacional y representación local, como Concejal del Distrito, además de Presidente de la Junta Comunal en el ámbito del Corregimiento.”²

2. El corregidor dentro de la estructura del gobierno municipal

“El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito; su organización será democrática y responde al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”, en estos términos se pronuncia la Constitución Política de la República de Panamá, concepto que es ampliamente desarrollado en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984.

El gobierno municipal está compuesto por un alcalde, quien es el jefe de la administración municipal; el Consejo Municipal, corporación integrada por todos los Representantes de corregimientos que han sido elegidos dentro del distrito y un tesorero municipal, quien actúa como jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de la pagaduría.

Los alcaldes tienen dentro de sus atribuciones la de nombrar y remover libremente a los corregidores, de acuerdo con los requisitos contenidos en el artículo 63 de la Ley 106 de 1973.

El corregidor, además de las funciones de autoridad de policía contenidas en la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, juega un papel importante como miembro pleno de la Junta Comunal. (artículo 10 de la Ley 105 de 1973).

² Sarmiento, Rosenda. Manual para el Buen Desempeño de Nuestros /as Corregidores /as., Edición oficina de información y RR.PP Procuraduría de la Administración, Panamá, 2002, págs. 4-5.

Además de ello, corresponde a los corregidores servir de auxiliar de las autoridades jurisdiccionales para lograr el efectivo cumplimiento de sus resoluciones, por lo que mantienen coordinación con la Policía Nacional, la Policía Técnica Judicial, el Ministerio Público, el Órgano Judicial, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, y otras instituciones del Estado. Las decisiones que dicta el corregidor como funcionario de primera instancia son revisadas por los Alcaldes, en virtud del recurso de apelación. Esta situación plantea una duda metódica sobre si se cumple o no el principio general del derecho conocido como “de doble instancia”, habida cuenta que el corregidor es nombrado y removido por el alcalde, quien a su vez es su superior jerárquico administrativa y judicialmente.

Dentro de la estructura municipal, los representantes de corregimiento, en su función de concejales, revisten gran importancia pues expiden Acuerdos Municipales que tienen fuerza de Ley en el distrito y cuya observancia es responsabilidad de los corregidores.

Por otro lado, como Presidente de la Junta Comunal, el representante de corregimiento junto con el corregidor y cinco miembros de la comunidad, deben participar efectivamente en la formulación de planes y programas y en el desarrollo de trabajos relacionados con la comunidad. Esta función está ampliamente desarrollada en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 y tiene un sustento constitucional en el artículo 248 de la Constitución Política de la República.

3. El Corregidor como autoridad de policía

La Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, por la cual se regula el ejercicio de la justicia administrativa de policía en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, establece las competencias de los corregidores. Esta competencia se ha extendido a más procesos o asuntos en virtud de que la Ley de Régimen Municipal, al referirse al tema, señala que: “los corregidores tendrán las funciones que la Ley y los Acuerdos Municipales les señalen”; a lo cual podemos agregar lo que contengan las disposiciones dictadas por los Decretos Alcaldicios y los Acuerdos Municipales.

En ese sentido, los corregidores conocen de causas sobre estafa, apropiación indebida, daños a la propiedad, lesiones personales cuya incapacidad no sobrepase 30 días; de las provocaciones y amagos, riñas y escándalos, actos inmorales en la vía pública, de pensiones alimenticias, reclamaciones sobre propiedad horizontal, lanzamientos por intrusos, por mencionar sólo algunos asuntos.

Esta gama de atribuciones constituyen las funciones jurisdiccionales de los corregidores y las mismas pueden ser correccionales y civiles.

Existen más competencias atribuidas a los corregidores por disposición expresa de leyes nacionales como es el caso de:

- La Ley No.3 de 17 de mayo de 1994, por medio de la cual se adoptó el Código de la Familia y el Menor, que concede atribución al corregidor para conocer en primera instancia de los procesos de alimentos con los Jueces Seccionales de Menores y Jueces Municipales de Familia.
- La Ley 23 de 1 de junio de 2001, por medio de la cual se modifica el Código Judicial que otorga competencia para conocer sobre los lanzamientos por intruso, para conocer sobre procesos ordinarios y ejecutivos cuya cuantía no excedan de doscientos cincuenta balboas.
- La Ley No. 38 de 1 de julio de 2001, sobre violencia doméstica que faculta a los corregidores para adoptar las medidas de protección contenidas en la misma Ley (ordenar el desalojo del presunto agresor o agresora, el arresto, proceder con el allanamiento con la finalidad de rescatar o socorrer a la presunta víctima, etc.).

Con relación a las competencias puede apreciarse que de reciente data se han incorporado más atribuciones a las autoridades de policía, lo que se traduce en un problema mayor si consideramos las limitaciones de estos funcionarios en cuanto a recursos, equipamiento y el bajo nivel académico de muchos de estos funcionarios.

Los corregidores también ejercen funciones de agentes de policía moral y material, las que cumplen mediante la adopción oficiosa o a petición de parte de medidas tendientes a garantizar el orden público, la paz y la tranquilidad y el bienestar de los ciudadanos, residentes en su circunscripción territorial.

4. Sanciones que aplican las corregidurías

Cuando actúan como autoridad de policía los corregidores pueden imponer sanciones de arresto, multa, fianza de paz y buena conducta, el comiso y la amonestación, la que puede ser privada o pública.

El arresto nunca podrá exceder 365 días y la multa puede llegar hasta B/.600.00 (seiscientos balboas). El arresto podrá convertirse en multa y ésta en arresto.

La Fianza de Paz y Buena Conducta es una caución cuya finalidad es evitar el contacto entre las partes en litigio, y no podrá sobrepasar los B/. 600.00 (seiscientos balboas).

Igualmente puede el corregidor con motivo de la comisión de una falta ordenar la disolución de un baile o reunión pública y la indemnización de los daños y perjuicios causados.

En las alcaldías de Panamá, San Miguelito y Colón se han creado Comisiones de Apelaciones y Consultas, conformadas por el Asesor Jurídico, el Director de Trabajo Social, y el alcalde quien la preside. Toda resolución dictada por los corregidores y por los jueces de policía nocturnos que establezcan una sanción de arresto mayor de 60 días debe ser consultada obligatoriamente ante estas Comisiones de Apelaciones y Consultas; en cambio, no procederá ningún recurso contra las decisiones en que se decreten medidas de amonestación o fianza de paz y buena conducta.

La Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), dentro del marco de colaboración con la Procuraduría de la Administración, ha elaborado dos manuales: “Guía de las funciones y prin-

cipales normas que deben aplicar los corregidores/as a nivel nacional”; y “Manual para el Buen Desempeño de nuestros corregidores”, de la autoría de Linda Guevara y Rosenda Sarmiento, respectivamente, funcionarias de la Procuraduría de la Administración, en los que se explica en forma detallada los aspectos mencionados sobre funciones, normas y sanciones que aplican los corregidores.

III. HALLAZGOS SIGNIFICATIVOS EN EL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo que sirvió de base para la elaboración del presente Diagnóstico consistió, como se indicó anteriormente, en la celebración de doce encuentros provinciales y en la aplicación de una encuesta, cuyo cuestionario contenía preguntas relacionadas con el nivel académico, los años de servicio, salario, capacitación, participación en acciones de desarrollo comunitario, entre otras.

La información obtenida permite hacer una comparación entre provincias y presentar una visión general de la situación a nivel nacional sobre algunos aspectos considerados de gran relevancia.

Los hallazgos más significativos que se encontraron en el Diagnóstico se pueden simplificar en los siguientes puntos:

1. **Nombramiento y remoción del cargo**

De conformidad en el precepto constitucional contenido en el artículo 240, ordinal 3°, es atribución de los alcaldes de distrito:

“3. Nombrar y remover a los corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.”

La norma constitucional es desarrollada en el artículo 45 de la Ley No. 106 de 1973 la cual señala que entre las funciones de los alcaldes está la de nombrar y remover a los corregidores. Más adelante, el artículo 63 de la misma ley establece que:

“Los corregidores serán nombrados y removidos por los alcaldes.”

En cuanto a los requisitos que debe cumplir el aspirante o el elegido al cargo, la Ley No. 106 de 1973 en su artículo 63 prevé:

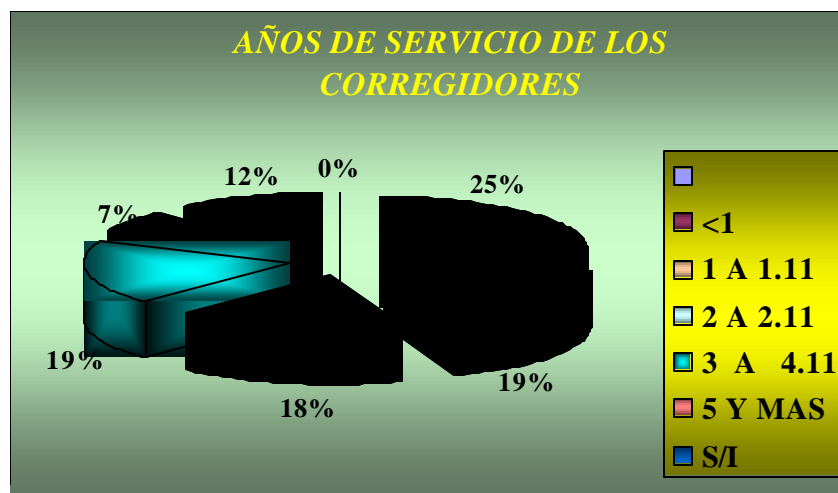
- Ser panameño
- Haber cumplido 18 años de edad.
- No haber sido condenado por delito contra la administración pública con pena privativa de libertad o por delito contra la libertad y pureza del sufragio.
- Ser residente del corregimiento para el cual ha sido escogido, por lo menos un año antes de ser nombrado.

Seguidamente, la misma norma indica las incompatibilidades para el cargo, señalando que:

“(...) no podrán ser corregidores ni el cónyuge ni los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad del alcalde o del representante de corregimiento o sus suplentes.”

Por otra parte, no existen normas legales que definen las causales y procedimientos para reglamentar la remoción de los corregidores. Los corregidores son cesados en sus cargos a discreción de los alcaldes. La remoción puede darse a pesar del buen desempeño del funcionario cesado. En sentido contrario, puede darse el caso de corregidores que, teniendo un sinnúmero de causales en su contra y que respaldan su remoción, se mantienen en los cargos. Según el presente Diagnóstico, la no-definición de este importante aspecto ha creado una situación de inseguridad jurídica, tanto para las corregidurías como la ciudadanía. Para los corregidores, los efectos adversos son: inestabilidad laboral, inseguridad personal y económica, elevada tasa de fluctuación de personal, así como falta de independencia en sus decisiones jurisdiccionales. Además, los esfuerzos de capacitación y formación se pierden con la consiguiente fuga de recursos humanos y económicos. Para la ciudadanía los efectos adversos son: mora y retraso en la atención a sus procesos, así como una sensible falta de seguridad jurídica.

PANAMÁ: AÑOS DE SERVICIO DE CORREGIDORES, AÑO 2002



AÑOS DE SERVICIO

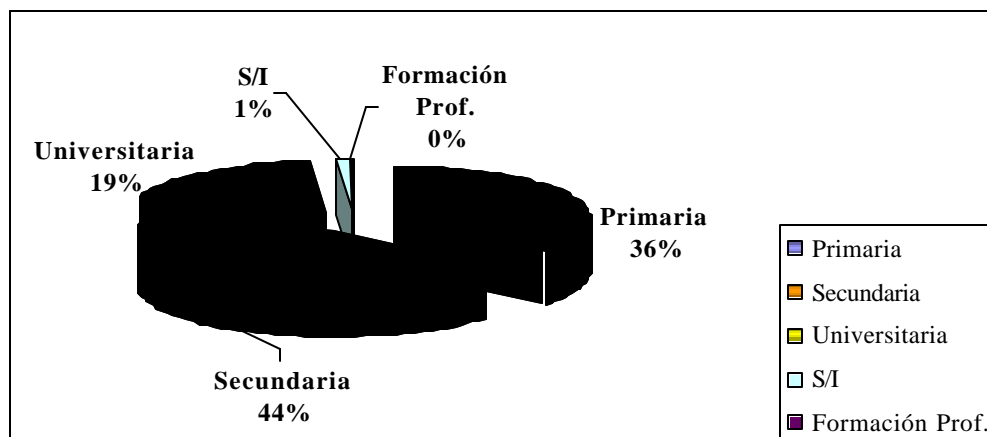
AÑOS	TOTAL	BOCAS DEL TORO	COCLE	COLON	CHIRIQUI	DARIEN	HERRERA	LOS SANTOS	PANAMA	VERAGUAS	NGOBE
TOTAL	425	12	30	35	87	26	40	56	57	59	23
<1	109	7	9	8	24	9	8	7	11	16	10
1 A 1.11	80	2	5	5	16	8	6	12	11	12	3
2 A 2.11	75	2	4	7	11	4	6	5	20	15	1
3 A 4.11	82	0	7	11	15	2	14	19	8	6	0
5 Y MAS	30	1	4	3	7	1	2	5	5	1	1
S/I	49	0	1	1	14	2	4	8	2	9	8

Fuente: Diagnóstico de la Justicia Administrativa en Panamá, 2002.

El presente Diagnóstico revela que no hay -dentro del perfil de corregidor- un requerimiento de tipo académico, salvo el caso de los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, a los que la Ley 112 de 1974, reserva el beneficio de que asistan a cursos que dicta la Universidad de Panamá a través de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Del análisis de las encuestas apreciamos, que de los 425 corregidores encuestados, 153 asistieron sólo hasta nivel primario, 187 hasta el secundario y 79 a nivel superior.

PANAMÁ: NIVEL ACADÉMICO DE LOS CORREGIDORES, AÑO 2002



<u>NIVEL ACADÉMICO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>P</u>	<u>S</u>	<u>U</u>	<u>FP</u>	<u>S/I</u>
TOTAL	425	153	187	79	1	5
PORCENTAJE	100.00%	36.0%	44.0%	18.6%	0.2%	1.2%
BOCAS DEL TORO	12	6	5	1	0	0
COCLE	30	10	17	3	0	0
COLON	35	9	15	11	0	0
CHIRIQUI	87	27	45	13	0	2
DARIEN	26	12	10	3	0	1
HERRERA	40	16	15	8	0	1
LOS SANTOS	56	28	21	7	0	0
PANAMA	57	11	20	26	0	0
VERAGUAS	59	25	28	5	1	0
NGOBE BUGLE	23	9	11	2	0	1

Fuente: Diagnóstico de la Justicia Administrativa en Panamá, 2002.

2. Formación y capacitación

De las encuestas aplicadas en los diferentes encuentros provinciales y de las experiencias vertidas en el trabajo grupal, quedó evidenciado que muchos de los hombres y mujeres que desempeñan el cargo de corregidores no han tenido acceso a una educación formal cónsona con la naturaleza de esta función (análisis e interpretación de normas jurídicas, técnicas de mediación y resolución de conflictos, trato diario con público, administración de personal, etc.).

La educación informal - que se brinda a través de seminarios, talleres, conversatorios, charlas y jornadas de sensibilización - llena parcialmente este vacío, pues sólo les prepara en temas muy particulares, breves y específicos, de actualización para resolver situaciones cotidianas en sus Despachos.

Importa destacar que los esfuerzos que actualmente se realizan en materia de formación y capacitación de corregidores, provienen de varias instituciones que buscan el mismo fin u objetivo. Instituciones del Estado como la Procuraduría de la Administración, Procuraduría de la Nación, la Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, entre otras, combinado con la participación de organismos no gubernamentales, como el Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEHM), Comisión de Justicia y Paz, Fundación para la Promoción de la Mujer y en el caso particular de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ).

La Dirección de Gobiernos Locales ha suscrito convenios con la Procuraduría de la Administración y con algunas universidades locales. La Alcaldía de Panamá, a través de su Dirección de Legal y Justicia, también realiza esfuerzos para promover la formación complementaria de sus corregidores.

Sin embargo, estos esfuerzos de capacitación y formación no responden a una estrategia institucional organizada, que garantice la elaboración y el desarrollo de planes de formación para los corregidores de acuerdo a las necesidades de cada región, de supervisar los temas o contenidos, las etapas, seguimiento y evaluación de estos planes y muy particularmente

garantizar la transferencia del conocimiento y el cambio de actitud de estos funcionarios a favor de los ciudadanos usuarios del sistema.

La capacitación tiene un alcance limitado, porque se combinan con factores como el bajo perfil académico de algunos corregidores, específicamente para el interior de la República, la falta de estabilidad en los cargos, así como el matiz político que interfiere en la independencia de las decisiones que asumen los corregidores en determinados casos, y prevalece en ocasiones, el interés personal antes que la formación o dominio de los preceptos legales.

Los aspectos mencionados diluyen los efectos de la capacitación e incluso, la encarecen, pues se trabaja con un recurso humano que constantemente es removido, los materiales que se les facilita para el uso en el despacho (códigos, manuales, artículos, consultas, etc.) se pierden, pues se los llevan a título personal cuando son cesados del cargo de corregidor.

Dentro de los presupuestos institucionales, las asignaciones para capacitación y formación también sufren recortes drásticos que ponen en peligro la continuidad y seguimiento de los programas existentes.

3. Salarios

De conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política de la República, los alcaldes y corregidores recibirán por sus servicios una remuneración que será pagada por el Tesoro Nacional o Municipal, según determine la ley.

Dado el principio de autonomía municipal, es el Tesoro Municipal de cada municipio quien satisface los emolumentos o salarios de los corregidores, provocando esta condición grandes diferencias entre los sueldos pagados a estos servidores públicos municipales, dependiendo de la condición tributaria y rentística de cada municipio en particular. Así pudo observarse que en los municipios cabeceras de aquellas provincias con mayor auge comercial, como son Panamá, San Miguelito, Colón, David y Santiago, los corregidores reciben salarios más o menos justos de

acuerdo a la labor que realizan, no así en aquellos municipios subsidiados en los que ni siquiera se logra satisfacer con los ingresos municipales los gastos en concepto de servicios básicos que recibe el municipio. Esa es la condición de la mayoría de los municipios.

El artículo 67 de la Ley No. 106 de 1973 establece que:

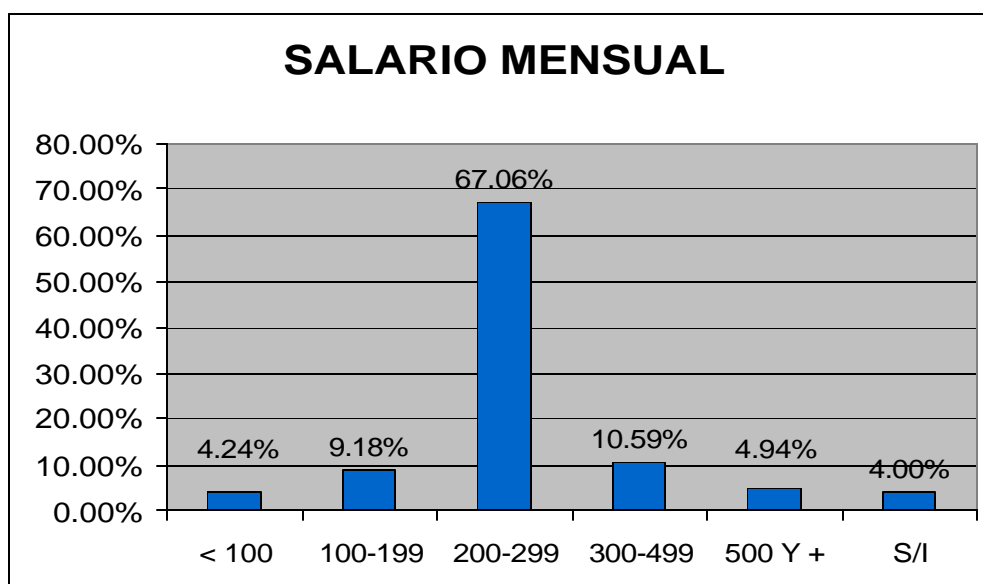
“Los sueldos y asignaciones de los servidores públicos municipales pueden ser alterados en cualquier tiempo, inclusive el de los alcaldes y corregidores cuya remuneración sea pagada por el Tesoro Municipal. Para aumentar los sueldos y asignaciones será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales recaudados durante el último año.”

Sin embargo, en la mayoría de los municipios los ingresos lejos de aumentar se mantienen y en algunos casos hasta disminuyen, lo que hace ineficaz la norma transcrita.

En la gráfica que se muestra a continuación puede apreciarse la precaria condición salarial de los corregidores de policía a nivel de toda la república, donde el 67.06% recibe salarios por el orden de los 200.00 a 299.00. balboas.

Esta condición está íntimamente vinculada a la baja formación académica ya que con estos salarios, no puede pretenderse nombrar a profesionales del derecho o a estudiantes de últimos años de la carrera de derecho, y se recurre en consecuencia a personas sin ninguna o muy poca instrucción académica.

Otro aspecto que merece mención en este punto es el hecho de que pudo apreciarse gran disparidad en los salarios devengados por algunos corregidores, dentro de un mismo municipio, descartando así la tesis de los bajos ingresos municipales, para atender más a criterios de amistad o simpatías políticas con el Alcalde y en algunos casos, con los representantes de corregimientos.



SALARIOS	TOTAL	< 100	100 - 199	200 - 299	300 - 499	500 Y +	S/I
TOTAL	425	18	39	285	45	21	17
PORCENTAJE	100.00%	4.24%	9.18%	67.06%	10.59%	4.94%	4.00%
BOCAS DEL TORO	12	0	0	12	0	0	0
COCLE	30	2	2	23	1	0	2
COLON	35	2	0	18	11	2	2
CHIRIQUI	87	0	0	77	6	0	4
DARIEN	26	2	3	20	0	0	1
HERRERA	40	1	5	28	5	0	1
LOS SANTOS	56	6	18	28	0	1	3
PANAMA	57	0	1	23	13	18	2
VERAGUAS	59	3	2	44	9	0	1
NGOBE BUGLE	23	2	8	12	0	0	1

Fuente: DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ, 2002.

4. Estructura de personal

Pudo determinarse a través del estudio de campo que, en términos generales, en las corregidurías no se cuenta con el personal requerido para realizar todas las funciones y actividades que implica el manejo de un despacho de esta naturaleza y que enunciamos con anterioridad; y esto se debe a

múltiples factores económicos unos y de manejo de recursos humanos, pues no existen criterios para establecer las necesidades de personal según la carga de trabajo y la complejidad del puesto.

Adicional a ello, podemos señalar que, salvo los corregimientos del distrito de Panamá, Colón, San Miguelito y algunas cabeceras de provincias, los corregidores realizan su trabajo sin contar como mínimo con una secretaria, y menos aún, con la estructura básica de personal, la cual sería un asistente, un escribiente, un notificador/ citador y un trabajador manual. En algunos corregimientos los corregidores trabajan sin personal y hasta en sus propias residencias, ante la carencia de un lugar habilitado para oficinas de atención al público.

La situación planteada es más grave si tomamos en consideración el aumento poblacional de nuestras comunidades y el excesivo número de demandas, litigios y conflictos vecinales, los cuales debe atender personalmente el corregidor.

Otra circunstancia observada fue la poca y a veces nula formación de este limitado número de funcionarios que labora en las corregidurías, y es que la designación de este personal de apoyo atiende, en algunos casos, más a criterios políticos que técnicos, con lo que se produce un perjuicio a los usuarios del sistema de justicia administrativa, quienes en su mayoría son personas de escasos recursos económicos y académicos, quienes acuden a esta vía sin representación judicial y son, por ende, susceptibles de ser ultrajados en sus derechos y garantías.

Los corregidores argumentaron que en muchos despachos se les designa un personal de apoyo en cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos por el alcalde o el representante de corregimiento, sin considerar la naturaleza de las funciones que se le va a asignar.

No obstante, vale señalar que este personal de apoyo logra mayor estabilidad que el propio corregidor y alcanza, en consecuencia, más experiencia y dominio sobre los temas que se someten a la consideración del Despacho del Corregidor.

5. Infraestructuras y recursos

A través del recorrido por provincias pudo comprobarse que entre las limitaciones más indicadas en las encuestas que interfiere para el mejor desempeño del cargo de los corregidores es precisamente la falta de recursos y equipo, así como la inexistencia de locales adecuados. Los corregidores, en gran número, están funcionando en locales inadecuados, sin los servicios básicos, sin medios de comunicación (teléfono, fax, computadoras), no poseen los materiales, equipo, y mobiliarios de oficina requeridos y en el caso de existir, este instrumental está en mal estado (deterioro de máquinas de escribir, archivadores, sillas, etc.)

No es común encontrar en los despachos de las corregidurías de nuestro interior una sala de espera con asientos para los usuarios, un teléfono en buen estado, un aparato de fax, una copiadora o una computadora, por mencionar sólo algunos adelantos tecnológicos que contribuyen grandemente a la efectividad de la labor de cualquier funcionario público. El corregidor se apoya en las facilidades que otras dependencias gubernamentales y a veces hasta privadas les puedan ofrecer a manera de colaboración.

6. Apoyo de la policía nacional y de otras autoridades locales

El Diagnóstico mostró un gran número de corregidores que ejercen sus funciones sin contar con el apoyo o respaldo, bien sea de parte de la Policía Nacional o bien de otras autoridades jurisdiccionales asentadas en el corregimiento o en el distrito. Esto resulta preocupante porque la violencia y criminalidad no es un fenómeno exclusivo de las ciudades metropolitanas, sino que se ha extendido a lo largo y ancho de la República, desde el Darién con la situación de los desplazados, hasta Bocas del Toro con la afluencia de etnias extranjeras que pernoctan en sus islas y playas, en donde la variedad de faltas administrativas se confunde con la comisión de hechos delictivos que requieren de la participación del Corregidor y del concurso de otras autoridades locales.

Según un precepto constitucional es responsabilidad de las autoridades de la república proteger la vida, honra y bienes de los nacionales donde quiera que se encuentren y de los extranjeros bajo su jurisdicción. El corregidor como autoridad de policía, no puede sustraerse a esa responsabilidad, pero requiere mayor apoyo y respaldo para el mejor cumplimiento de esta función.

Vale la pena apuntar que a excepción de los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito, en el resto del país no existen los Juzgados Nocturnos de Policía y la figura de los corregidores nocturnos sólo se da en algunas cabeceras de provincia; ello significa que en la mayoría de nuestros corregimientos los corregidores son autoridades de veinticuatro horas; que son requeridos para atender incidentes que ocurren a cualquier hora y en cualquier lugar de su jurisdicción, razón más que suficiente para que las autoridades locales y la Policía Nacional les brinden un apoyo decidido e irrestricto.

Así mismo, la figura de los regidores, auxiliares de gran valor en la administración de justicia de policía, no se está utilizando por la falta de organización comunitaria y por la precaria situación económica de muchos municipios en donde no se contempla como parte del presupuesto de funcionamiento, asignaciones salariales para regidores; por lo que en definitiva la función tradicional del corregidor la ejerce prácticamente solo, sin auxiliares ni colaboradores.

7. El Corregidor como miembro pleno de la Junta Comunal

En cada corregimiento debe existir una corporación denominada Junta Comunal, encargada de impulsar la organización y acción comunitaria para promover su desarrollo social, económico, político y cultural, así como velar por la solución de sus problemas. Por disposición constitucional y legal esta corporación está integrada por el representante de corregimiento, quien la preside, el corregidor y cinco ciudadanos representativos y residentes en el corregimiento.

En las sesiones de trabajo con los corregidores en las diferentes provincias de la república, constituyó una pregunta de rigor, ¿cuántos de los corregidores presentes forman parte de la Junta Comunal de su corregimiento? Pudo apreciarse en forma significativa la exclusión de los corregidores de esta función de promoción del desarrollo de sus comunidades.

Las razones expuestas por los corregidores fueron diversas y muy variadas, sin embargo, las más frecuentes fueron las siguientes: diferencias políticas, diferencias personales, diferencias con el alcalde, la Junta Comunal como organización de la comunidad realmente no funciona, falta de interés por parte del representante de corregimiento y en otras del propio corregidor.

Lo que también quedó evidenciado de las experiencias vertidas por los propios corregidores fue que en aquellos corregimientos en donde el corregidor participa como miembro de la Junta Comunal, la comunidad está más organizada, el servicio de justicia es expedito y oportuno, y beneficia a los ciudadanos residentes en el corregimiento y a las propias autoridades civiles y políticas.

Corresponde asumir con mayor beligerancia esta función de promotor del desarrollo comunal, y procurar incluso la solución pacífica y amigable de los conflictos vecinales, a través de los mecanismos de conciliación y mediación.

8. Los corregidores como recaudadores de impuestos

En algunas regiones del país, al ser preguntados los corregidores sobre algunas dificultades que enfrentaban para la realización de las funciones inherentes a su cargo, surgió el tema de la recaudación de impuestos municipales.

Dentro de las funciones señaladas en la Ley para los corregidores no aparece ésta, sin embargo, las razones que fueron expuestas como base para llevar a cabo esta práctica fue básicamente la necesidad de algunos municipios de hacer más efectiva la gestión de cobros y fortalecer así el Tesoro Municipal respectivo; no obstante, esta situación aumenta el ya excesivo volumen de

trabajo de los despachos de corregidores, sobre todo, en aquellos lugares en los que no existe personal de apoyo.

El incrementar las recaudaciones es muy importante para los propios funcionarios municipales pues de ello pueden derivar mejoras salariales, sin embargo, los corregidores que actualmente cumplen esta función, manifestaron su descontento al no apreciar incrementos salariales, a pesar de estar contribuyendo a la recaudación.

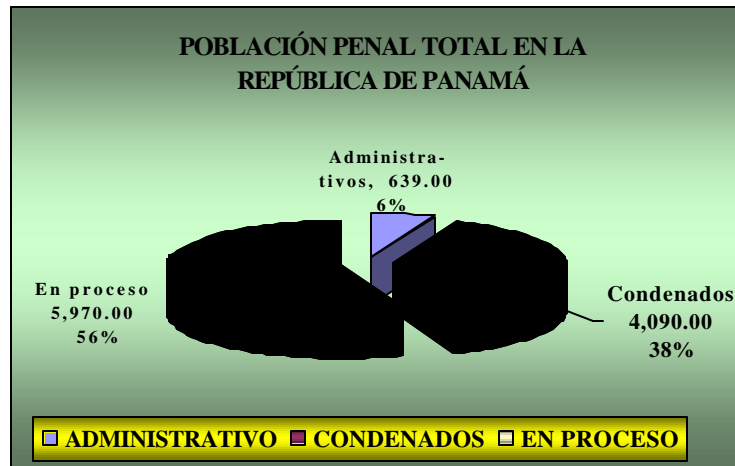
9. Sobre las sanciones que aplican los corregidores

Mucho se ha comentado sobre que el hacinamiento carcelario se debe en gran medida, a la población que está a órdenes de las autoridades de policía, específicamente de los corregidores, cumpliendo sanciones de privación de la libertad por la comisión de faltas administrativas de poca gravedad. Esta es una verdad a medias, ya que a través del presente Diagnóstico se pudo comprobar que la sanción de arresto no es muy utilizada por los corregidores, salvo que se trate de faltas graves o para infractores reincidentes.

Del resultado de las encuestas se concluye que la sanción que más aplican los corregidores es la multa, lo cual tiene su justificación precisamente en el hecho de que éstas ingresan al Tesoro Municipal y contribuyen a mejorar la precaria situación de la mayoría de los municipios del país que, a falta de independencia financiera, y a pesar del principio de autonomía municipal, dependen de o son subsidiados por el gobierno central.

En la gráfica que se muestra a continuación sobre la población penal en la República de Panamá, se aprecia que sólo un 6% de esta población penal está a órdenes de las autoridades administrativas de policía (ver anexo No. 4).

PANAMÁ: POBLACIÓN PENAL, AÑO 2003



Fuente: Departamento de Estadística del Ministerio de Gobierno y Justicia. Abril de 2003

Un elemento que incide en la baja población penal a órdenes de las autoridades de policía, es la aplicación de la medida de trabajos comunitarios, aún cuando la misma fue abolida del Código Administrativo. Dicha medida se aplica en los casos de infracciones de menor gravedad cuando el infractor no puede satisfacer el pago de una multa.

Por considerarlo atinente al tema, veamos lo que al respecto señalan los consultores Chinchilla, Elsner y otros:

“El recurso a las medidas alternativas a la pena privativa de libertad, sobre todo en los casos de infracciones de menor gravedad, constituyen desde hace más de un siglo una de las tendencias más significativas de la ciencia penal.

Su principal justificación se basa en los graves inconvenientes que presenta la prisión, en particular los relacionados con el cumplimiento de uno de sus principales objetivos: la reinserción social del condenado. Entre tales medidas figuran la multa (y sus diferentes modalidades de pago), la conciliación entre el infractor y su víctima, la caución de buena conducta y, más recientemente, los

trabajos comunitarios (o de interés general). Otras medidas tienen como objetivo, no ya evitar la prisión, sino incluso la entrada en el sistema penal.

Aunque la legislación panameña considera casi todas estas medidas, su aplicación es escasa. Así, en 1998, prevalecían las sentencias condenatorias a la prisión (casi la mitad de las mismas), la mayoría de las veces de una duración superior a dos años, mientras que los días – multa se aplicaban en un 25 % de los casos, la suspensión condicional de la pena en un 14, 4 % y la reprobación en un 3,2 %, lo que pone de manifiesto el carácter represivo de la reacción social oficial.

Por otra parte, la pena de trabajo en obras públicas fue abolida en 1998, como consecuencia de la ratificación del Convenio sobre el Trabajo Forzoso de la OIT. Esta decisión, posiblemente justificada por la definición que de dicha sanción daba el artículo 882 del Código Administrativo, al no haber sido sustituida por otra que tenga en cuenta el verdadero significado que en numerosos países avanzados se da de los trabajos comunitarios, constituye un importante obstáculo para la utilización de una medida de gran utilidad, tanto para el inculcado como para la sociedad.”³

10. Usuarios del sistema de justicia administrativa

Predomina dentro de los usuarios de la Justicia Administrativa la población femenina lo que se entiende por diversas razones. Son las mujeres quienes más permanecen en sus casas y, por ende, están más expuestas a los conflictos vecinales; además de ello son quienes más padecen por los desórdenes domésticos y familiares y por ello acuden más ante las autoridades de policía, específicamente, ante los corregidores y ante los jueces nocturnos de policía.

³ Chinchilla, Laura; Elsner, Ricardo; Maytín, Angélica; Rico, José Ma. Resumen Ejecutivo del Diagnóstico sobre la situación de los Corregidores y Jueces de Policía Nocturnos. Proyecto USAID/Panamá. Panamá, enero-mayo 2001, págs. 3-4

Esta población no está muy satisfecha de la atención que recibe ante sus reclamaciones básicamente por la lentitud en los trámites, sobre todo, en lo relativo a las audiencias en casos de pensiones alimenticias. En estos casos, la falta de entrenamiento en la labor de atención al público del personal de las salas de espera, se deja sentir en un trato inadecuado para los usuarios, ello sin mencionar las condiciones inadecuadas de algunos locales que albergan a estos despachos judiciales, para brindar una atención en condiciones satisfactorias a sus usuarios (servicios higiénicos, fuentes de agua, sillas de espera, falta de aires acondicionados o en su defecto, ventilación adecuada).

Para conocer más sobre la percepción de los usuarios del sistema, realizamos entrevistas a funcionarios que están al frente de instituciones receptoras de quejas, entre los que destacan: *Dayanara Salazar*, Subdirectora de Orientación y Protección de Derechos Humanos, de la Defensoría del Pueblo; a la Licenciada *Liriola Leoteau de Ávila*, Directora del Centro de Asistencia y Educación Legal de la Fundación para la Promoción de la Mujer; a la Licenciada *Nilka González de Sáenz*, Asesora Penitenciaria y Jefa de la Coordinación Técnica Penitenciaria del Despacho del Procurador General de la Nación.

A través de estas entrevistas pudimos conocer cuáles son las quejas más frecuentes que se presentan en contra de las autoridades de policía, específicamente contra corregidores.

En ese sentido podemos afirmar que es frecuente escuchar a los usuarios señalar que la falta de instrucción, supervisión y mecanismos de control adecuados ha llevado a la ciudadanía a perder la confianza en el sistema, sobre todo, en asuntos relacionados con la familia. Para otra de las funcionarias entrevistadas las fallas en el sistema de justicia administrativa de policía, a nivel de corregidurías se debe a la escasa formación jurídica, sobre todo en áreas rurales y a la marcada incidencia de la política partidista en la toma de decisiones.

No obstante, el manejo que se viene dando a las quejas ciudadanas que se presentan a nivel de la Defensoría de Oficio, la Procuraduría de la Administración y a lo interno de algunas alcaldías, ha

resultado positivo, toda vez porque los funcionarios se apegan más al cumplimiento de la ley para evitar la presentación de quejas en su contra.

Es importante destacar que aunado a las deficiencias apuntadas, los usuarios de la justicia administrativa de policía se ven afectados por la falta de una defensa proporcionada por el Estado que garantice el estricto cumplimiento de sus garantías legales y procesales, así como por la existencia de una legislación obsoleta en aspectos que han variado con el devenir del tiempo.

De conformidad con el informe de Chinchilla y otros, de la Misión USAID/Panamá, frente a los problemas planteados, las soluciones que proponen los usuarios fueron:

- “1. La mejora de las condiciones de infraestructura, que permitan una espera en condiciones medianamente hospitalarias.*
- 2. La necesidad de agilizar la atención de los casos con el apoyo de más personal, o bien personal más capacitado, capaz de evacuar ciertas consultas sin necesidad de recargar al Corregidor o al Juez.*
- 3. Que el principal factor de éxito que pueda tener el reclamo de la víctima es contar con asistencia jurídica; por ejemplo, todos los casos en que las víctimas han contado con la asistencia legal que provee la Fundación para la Promoción de la Mujer, han sido fallados de manera favorable.”*

Con el fin de comparar algunos de los comentarios apuntados con anterioridad con hechos reales, solicitamos a la Dirección de Orientación y Protección de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, nos permitiera el acceso a las estadísticas que lleva la institución, de cuyo estudio se apreció un porcentaje bajo de quejas contra corregidores a nivel nacional desde el año 2001 a la fecha. Las principales quejas ciudadanas versan básicamente sobre: Derecho a la propiedad (45 quejas), Derecho de petición (19 quejas), Derecho al Debido Proceso Legal (17 quejas), Derecho a medio ambiente (9 quejas), Derecho a la salud (6 quejas), entre otras.

Es significativo el hecho de que no existe una instancia única encargada de atender las quejas de los usuarios contra los funcionarios de policía, lo cual se traduce en un problema para los ciudadanos que no saben cómo manejar o ante quién dirigirse según sea el caso o la naturaleza de su inconformidad.

Actualmente, los ciudadanos manifiestan su inconformidad por las actuaciones de las autoridades de policía ante los coordinadores de corregidores en aquellas alcaldías donde existe este funcionario, ante la Defensoría del Pueblo y ante la Procuraduría de la Administración.

11. La situación en las áreas indígenas

Es necesario dejar sentado en este informe que a través de los encuentros con los corregidores a nivel nacional se logró conocer la realidad de las zonas comprendidas en el territorio comarcal, de los Distritos de Besiko, Mirono y Nole Duima en Chiriquí; Kankintú y Kusapín en Bocas del Toro; Nurum y Muna en Veraguas; y Sambú y Cémaco en Darién, dentro de los cuales no se tienen bien definidas las competencias de las autoridades comarcales, autoridades de policía y jurisdiccionales.

En las jornadas de trabajo quedó evidenciada la confusión que las autoridades locales (corregidores y alcaldes) sienten ante la concurrencia de competencia con las autoridades tradicionales comarcales.

Con la intención de conocer más sobre los esfuerzos llevados a cabo para resolver este problema entrevistamos al Director del Programa de Pueblos Indígenas del Centro de Asistencia Legal Popular, Arcio Valiente, quien señaló que esta organización ha llevado a cabo círculos periódicos de capacitación para las áreas comarcales, específicamente, sobre temas de administración de justicia, gobierno y administración, recursos naturales y propiedad intelectual.

Para el entrevistado, más que competencias concurrentes lo que existe en estas áreas es una total descoordinación entre las autoridades locales y jurisdiccionales con las autoridades tradicionales

comarcales, por lo que se siguen llevando seminarios de formación y capacitación a cargo del Programa de Pueblos Indígenas.

Finalmente, recomienda la elaboración y divulgación de un manual o guía para los funcionarios que deben desempeñarse como autoridades en estas áreas, con expresión clara de la coordinación que debe existir entre caciques, autoridades locales, jueces y fiscales.

El entrevistado señaló, como conclusión, que la Escuela Judicial del Órgano Judicial, ha avanzado sobre este tema y que igual experiencia puede repetirse con los corregidores de policía, con el auspicio de organizaciones civiles como la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) y la participación de instituciones del Estado vinculadas con los problemas del gobierno local.

12. Los juzgados nocturnos de policía

Por disposición de la Ley 112 de 1974, los juzgados nocturnos de policía sólo funcionan en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito. En el distrito de Panamá laboran tres jueces nocturnos en dos turnos al igual que en el distrito de San Miguelito y Colón.

En los distritos de Colón y San Miguelito los jueces nocturnos forman parte de la estructura de personal de la alcaldía; en el distrito de Panamá son nombrados y dependen administrativa y financieramente del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Con la finalidad de asegurar la continuidad de la administración de justicia después del horario diurno de las corregidurías, estos Juzgados funcionan todos los días en forma rotativa desde las seis de la tarde hasta las seis de la mañana, en dos turnos: de 6:00 p.m. a las 12 medianoche y de esta hora hasta las 6:00 de la mañana. Los salarios del personal son más altos pues su calificación académica también lo es, ya que deben ser abogados de profesión. Los jueces nocturnos tienen competencia similar a los corregidores para conocer de problemas que afectan al ciudadano común: riñas, escándalos, violencia doméstica, daños a la propiedad, lesiones, etc.

Los problemas señalados para los corregidores son comunes casi en su totalidad para los jueces nocturnos, con excepción de lo referente a los salarios y a la capacitación, pues como se ha dicho, deben ser abogados idóneos. Estos problemas, comunes para ambos, giran en torno, fundamentalmente, a las infraestructuras inadecuadas, la carencia de personal, de recursos materiales y de oficina, así como de un mobiliario poco acorde con el servicio que se presta.

Los ciudadanos que recurren a estos juzgados confrontan: atención deficiente (por ejemplo lentitud en los trámites), violaciones a sus derechos y al debido proceso legal, todo ello agravado por el hecho de que esto ocurre en un horario nocturno cuando no es posible acudir a buscar el apoyo o respaldo de otras autoridades.

Otro aspecto es la falta de supervisión del trabajo que se lleva a cabo en los juzgados nocturnos, sobre todo en el aspecto relativo a los horarios de trabajo para garantizar que aquellos ciudadanos que acuden en busca de solución a sus conflictos, encuentren esa solución dentro del turno en que llegaron al despacho. Supervisión también para que exista el personal necesario para atender la gran cantidad de personas que acuden a estos juzgados y que dicho personal cuente con los materiales y recursos indispensables para brindar una atención satisfactoria a los ciudadanos.

Es común escuchar en estos lugares a los detenidos quejarse de no haber ingerido alimento alguno durante horas y de no poder realizar sus necesidades fisiológicas, porque no se lo permiten o simplemente porque no hay baños destinados para el uso de los reclusos.

Desde el punto de vista administrativo los jueces nocturnos de Policía dependen del órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, quienes les nombran y los proveen del personal y los recursos; mientras que sus decisiones son revisadas en consulta y a través del recurso de apelación por la Comisión de Apelaciones y Consultas que funciona en la alcaldía, compuesta por el alcalde, el Director de Trabajo Social y el Director de Asesoría Legal.

En la práctica, esta situación presenta algunas dificultades, porque no existe la dependencia administrativa de los jueces nocturnos del Alcalde, cerrando la posibilidad de la supervisión o la atención de las quejas contra estos funcionarios ante esta instancia, donde se revisa el fondo de los procesos en virtud de los recursos mencionados.

IV. CONCLUSIONES

1. La Justicia Administrativa de Policía es ejercida por los gobernadores, alcaldes, corregidores y jueces nocturnos, no obstante, los asuntos litigiosos se concentran ante los corregidores y ante los jueces nocturnos.
2. Los encuentros provinciales mostraron condiciones adversas de infraestructuras, ya que los despachos de las corregidurías no están adecuadas para brindar un servicio de administración de justicia expedito, eficaz y oportuno.
3. La situación de los jueces nocturnos de policía es similar a la de los corregidores en cuanto a infraestructuras, personal, recursos e insumos. Lo relativo al salario varía en virtud de que son profesionales del Derecho y son pagados por el Ministerio de Gobierno y Justicia, condición ésta que produce algunas dificultades, pues en materia de justicia el superior jerárquico es el alcalde del respectivo distrito, en tanto que, administrativamente lo es el Ministro.
4. La escala salarial de los corregidores es sumamente baja; en algunas provincias no alcanza siquiera el salario mínimo legal. En el caso de los jueces nocturnos de policía esta condición varía en virtud de que son pagados por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, salvo el caso de los de San Miguelito que forman parte de la estructura municipal.
5. En los despachos de los corregidores y de los jueces nocturnos de policía la estructura de personal es frágil, inadecuada y no reúne las condiciones ni en número ni en preparación para atender la demanda de los usuarios y las complejidades de la función que allí se realiza.
6. El apoyo de la Policía Nacional y el respaldo de las autoridades civiles es de suma importancia para el buen desempeño en el cargo de los corregidores de la república; el Diagnóstico mostró que en algunas áreas no se cuenta con este respaldo.

7. Actualmente, no existen los recursos y las instancias para que el Estado le brinde a todos los funcionarios públicos y, muy particularmente, a las autoridades locales el entrenamiento, capacitación y formación necesaria para un desempeño eficiente.
8. Los corregidores no son reconocidos por los representantes de corregimiento, como miembros plenos de la Junta Comunal respectiva y no se les permite la oportunidad de cumplir con su función de promotor del desarrollo de su comunidad, papel éste que le da esencia al requisito de residir en el lugar en donde ejercen el cargo, contenida en la Ley 106.
9. En algunas regiones del país, los corregidores realizan otras funciones fuera de las establecidas en la Ley, por desconocimiento de sus deberes, en unos casos, y en otros por el criterio de que deben conservar su puesto de trabajo y por ende deben aceptar toda la carga laboral que se les imponga.
10. La sanción que más aplican los corregidores y los jueces nocturnos de policía es la multa o sanción pecuniaria y no el arresto o privación de libertad como generalmente se cuestiona. Y como sanción secundaria, imponen la Fianza de Paz y Buena Conducta.
11. No existen criterios uniformes sobre los datos estadísticos que se deben registrar en materia de justicia administrativa, ni tampoco un lugar en donde se centralice toda la información con el fin de establecer políticas integrales y racionales de desarrollo de este sistema.
12. La población femenina representa el mayor porcentaje de los usuarios de la Justicia Administrativa de Policía en un rango de edad entre los 26 y 40 años. Los principales problemas denunciados son: riñas, pensiones alimenticias, lesiones personales, violencia doméstica y lanzamientos por intruso. Sin embargo, esta situación varía dependiendo de la zona geográfica en la que se encuentra la corregiduría o juzgado nocturno.

13. El principal problema que enfrentan los usuarios del sistema de justicia administrativa es la lentitud en los procesos, agravado por el hecho de no contar con una defensa idónea para salvaguardar sus garantías individuales y por la inexistencia de un sistema de procesamiento de quejas y denuncias confiable y seguro.

14. En el sistema de justicia administrativa no existe oficina central encargada de recibir y dar seguimiento a las quejas presentadas por los ciudadanos en contra de las autoridades de policía. Los quejosos deben acudir a la Defensoría del Pueblo, institución a la cual se presentan igualmente quejas contra otros funcionarios del Estado y los Municipios.

15. Es necesario institucionalizar la figura del Coordinador de Corregidores en todo el país con el fin de lograr la eficiencia y la calidad del servicio de administración de justicia que brindan los corregidores, ya que a través de la misma pueda darse un seguimiento y evaluación de la labor individual de cada uno. Actualmente, dicha Coordinación de Corregidores existe sólo en los Municipios de Panamá, San Miguelito y algunos distritos cabeceras de provincia.

16. La Mediación Comunitaria, como medio alternativo de solución de conflictos, es aplicada por nuestros corregidores de manera empírica y espontánea, sin que sea el producto del estudio o la utilización de técnicas adecuadas.

17. La falta de recursos económicos y humanos destinados a la satisfacción de las necesidades de las instancias de administración de justicia de policía es el principal problema de este nivel y es la responsabilidad de los diferentes actores del gobierno local y nacional propiciar su mejoramiento. La descentralización financiera del Estado hacia los niveles locales permitirá en gran medida este mejoramiento.

18. Las Autoridades de Policía poseen una amplia gama de competencias contenidas unas en el Código Administrativo, el Código Judicial, Código de la Familia y el Menor, y otras en Leyes, Acuerdos y Decretos de aplicación en la jurisdicción de cada municipio, que en suma, exceden de la capacidad real tanto física como de recursos humanos y equipamiento con la que cuentan

estos despachos y de la capacidad y formación académica en materia legal que posee la mayoría de los corregidores de la república.

V. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

(ver también anexo II. Proyecto Piloto “Corregiduría Modelo”)

RECOMENDACIÓN 1:

Garantizar la estabilidad del cargo de corregidor.

Mientras se logre introducir algunas modificaciones legales en torno al nombramiento y remoción de los funcionarios que ejerzan el cargo de corregidor, recomendamos trabajar en la elaboración y firma de un “PACTO por la ESTABILIDAD”, que sirva de instrumento para garantizar, de parte de los alcaldes, la estabilidad de estos funcionarios, siempre que no medie causa justificada para su remoción. Este instrumento debe ser respaldado por instituciones del Estado y validado por la sociedad civil organizada.

La aprobación del Proyecto de Ley 50 sobre Régimen Municipal y de Corregimiento que se encuentra en la Asamblea Legislativa, resolverá legalmente esta situación, habida cuenta que en las Disposiciones Finales, en el artículo 207 se establece como obligatoria la carrera administrativa en los municipios:

“En el ejercicio de la función pública, los Municipios implementarán la carrera administrativa municipal.”

El artículo 57 del mismo anteproyecto de Ley establece que:

“Los corregidores serán nombrados por los Alcaldes y sólo podrán ser removidos por éstos cuando mediare causa justificada.”

El sistema de nombramiento y remoción de los corregidores debe ser reformado y la implementación de la carrera administrativa municipal es una alternativa a la problemática de falta de estabilidad de estos servidores públicos municipales. Las modificaciones deben ser

dirigidas a la exigencia de ciertos requisitos para poder desempeñar el cargo (perfil de ingreso), así como establecer causales taxativas para que proceda la remoción del cargo. En definitiva, es preciso sensibilizar a las autoridades de las alcaldías (alcaldes y representantes de corregimientos) sobre la importancia de profesionalizar la función de corregidor y sobre la necesidad de mantener en sus puestos a los corregidores, al menos por un período de cinco años, para el cual fueron electos a menos que tipifiquen causales que den lugar a su remoción.

RECOMENDACIÓN 2:

Mejorar la condición salarial de los llamados a administrar justicia administrativa.

Si la aspiración es asegurar que el ejercicio del cargo de corregidor esté en manos de personas que posean una instrucción académica acorde con las necesidades que demanda el mismo y con las garantías de excelencia y eficacias que merecen nuestros ciudadanos, es preciso adecuar la remuneración a la de aquellos funcionarios que ejercen cargos o funciones similares, cual sería el caso de los jueces municipales y personeros municipales del Órgano Judicial y del Ministerio Público respectivamente, quienes en ningún caso devengan un salario inferior a los mil balboas, independientemente del lugar de la república en el que se encuentren sus despachos.

El Anteproyecto de Ley 50 en el artículo 58, con relación a los niveles académicos de los corregidores establece:

“(...) haber cursado por lo menos el séptimo grado de educación básica. No obstante, en los corregimientos con población mayor de diez mil habitantes según el último censo nacional, se requerirá ser abogado o estudiante de Derecho certificado de los dos últimos años de la carrera.”

Por otro lado, importa señalar que el ejercicio de estos cargos con mando y jurisdicción impide el ejercicio particular o privado de la profesión de abogado, razón por demás suficiente para asegurarle a estos funcionarios un salario promedio suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia.

RECOMENDACIÓN 3:

Determinar el perfil, la estabilidad laboral y escala salarial del personal de las corregidurías.

A partir de un estudio sobre las necesidades reales y previsibles (densidad poblacional, demanda de servicios, etc.) debe determinarse el número de personas o colaboradores que conformen el personal de una corregiduría: asistente, secretario (a) judicial, secretarías, escribientes, mensajero citador o notificador, trabajador manual etc., y en los juzgados nocturnos de policía.

La capacitación permanente a este personal de apoyo debe ser continua y en diversos aspectos: judiciales, administrativos, servicio al cliente, derechos humanos, garantías individuales y sociales. Esta capacitación debe ser producto de una estrategia general basada en las realidades de cada región en particular, ya que lo que resulta de gran importancia para un área territorial no lo es para otra.

Precisa elaborar una política en materia de sueldos del personal de las Corregidurías y de los juzgados de policía nocturnos que busque adecuarlos a los pagados a otros funcionarios que ejercen funciones similares como es el caso de los funcionarios de los juzgados municipales y de las personerías.

RECOMENDACIÓN 4:

Dotar de locales apropiados a los corregidores y mejorar los que existan.

Es preciso dotar a todas las corregidurías de infraestructuras adecuadas para el desempeño de sus funciones. Como mínimo los despachos de corregidurías deben contener una oficina para el corregidor que garantice privacidad y confidencialidad de los asuntos sometidos a su decisión; una sala de espera para los usuarios, acondicionada con sillas, baño para funcionarios y para el público, aire acondicionado o suficiente ventilación, que permita trabajar con comodidad, y ofrecer igualmente una estancia confortable a quienes esperan dilucidar sus conflictos vecinales o personales.

Para lograr mejoras en los aspectos de infraestructura, equipamiento y provisión de insumos que facilite el trabajo que se realiza en las corregidurías y en los juzgados de policía nocturnos, deberían tenerse en cuenta, los siguientes puntos:

- Mejorar los locales actualmente disponibles, remodelando ambientes que en la actualidad no se utilizan, habilitando servicios sanitarios que en la actualidad no funcionan, pintando las dependencias, arreglando los sistemas de aire acondicionado, etc.
- Garantizar que las corregidurías cuenten con el mobiliario y equipo de oficina apropiado y la provisión oportuna de los materiales y útiles de oficina y papelería en general (boletas, formularios, carpetas, ganchos de legajar, etc.).
- Dotar al personal que trabaja en las corregidurías y juzgados nocturnos de policía del equipo básico adecuado (mesas, sillas, archivos para los expedientes, máquinas de escribir, etc.).
- Asegurar que las corregidurías y juzgados de policía nocturnos dispongan de los insumos necesarios para realizar su trabajo (formularios, papel, carpetas para expedientes, boletas preimpresas, etc.).

RECOMENDACIÓN 5:

Promover medidas alternativas de penalización.

Las medidas alternativas a la pena privativa de libertad, sobre todo en los casos de infracciones de menor gravedad, debe ser el recurso mas utilizadas por los operarios del sistema penal. Estas medidas evitan los graves inconvenientes que presenta la prisión, en particular los relacionados con la reinserción social del condenado. Entre tales medidas figuran la multa (y sus diferentes modalidades de pago), la conciliación entre el infractor y su víctima, la caución de buena conducta y, más recientemente, los trabajos comunitarios (o de interés general). Otras medidas tienen como objetivo, no ya evitar la prisión, sino incluso la entrada en el sistema penal.

De allí deriva la necesidad de impulsar la utilización más frecuente de dichas medidas por parte de las autoridades de policía para los casos de menor gravedad, lo cual implica:

1. Elaborar, a la mayor brevedad posible y conseguir su promulgación en un corto plazo, de un texto que introduzca nuevamente en el Código Administrativo la medida consistente en la realización de trabajos comunitarios voluntarios, como forma de sanción útil al entorno social y al propio infractor.

2. Realizar actividades de sensibilización (talleres, conferencias, seminarios) sobre el uso de estas medidas alternativas y sus beneficios para el sistema penal panameño. Estas actividades deberán estar dirigidas a funcionarios de los niveles decisorios (Órgano Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Gobierno y Justicia, Órgano Legislativo, Gobiernos Municipales, etc.) y al personal técnico superior incluyendo personal del Órgano Judicial, y muy especialmente a la propia población quien debe cambiar la percepción de sólo la cárcel y el castigo redime a un individuo por el daño causado a los particulares y a la sociedad por la comisión de un delito o una falta administrativa.

Recurrir a medidas alternativas de penalización supone una nueva mentalidad, tanto hacia el infractor como con respecto a los objetivos de la sanción penal, pues su utilización debe reservarse a infractores que, condenados a cortas penas privativas de libertad y previamente seleccionados, la aceptan voluntariamente, comprometiéndose a realizar durante un tiempo determinado ciertos trabajos de interés público del que se beneficia la comunidad y que se determinan a partir de sus necesidades.

RECOMENDACIÓN 6:

Elaborar un nuevo Código Administrativo en materia correccional.

La Justicia Administrativa está regida por una legislación obsoleta y complicada. El Código Administrativo, cuyo Libro III le está dedicado, data de 1916, y las leyes que más tarde se le han incorporado (sobre todo en 1973 y 1974) lo han convertido en un complicado instrumento jurídico de difícil manejo. Esta situación va contra la tendencia contemporánea en materia penal de modernizar, simplificar y adaptar la legislación a las necesidades de la sociedad donde debe aplicarse.

Las reformas y modificaciones al Libro Tercero del Código Administrativo constituyen una necesidad vinculada con el desarrollo social, político, económico y cultural de la nación panameña. Legislar sobre la reinserción de la medida de trabajos comunitarios como sanción a faltas de menor gravedad es imperante para adecuar nuestro sistema penitenciario a una nueva mentalidad tanto hacia el infractor como con respecto a los objetivos de la sanción penal.

RECOMENDACIÓN 7:

Comprometer a la Policía Nacional en la labor de los corregidores.

En la función diaria que desempeñan los corregidores, sobre todo en las áreas apartadas o alejadas, la presencia y apoyo de la Policía Nacional debe asegurarse a fin de garantizar el respeto a su cargo, su seguridad física, el buen comportamiento de los usuarios y colaborar en las labores de citación, conducción y captura de los infractores, cuando sea el caso.

En lugares de difícil acceso y comunicación esta recomendación cobra mayor relevancia, ya que el corregidor no cuenta con medios de transporte y de comunicación adecuados, (vehículos a motor, teléfonos, radios de comunicación, etc). El apoyo que reciban estos funcionarios de otras autoridades establecidas en los corregimientos redundará en beneficio de los ciudadanos y de las propias autoridades que van a desarrollar sus labores en una comunidad armónica y organizada.

RECOMENDACIÓN 8:

Crear un Programa de Educación Legal Popular.

Es apreciable el desconocimiento que tiene la población sobre las funciones y atribuciones que ejercen las autoridades de policía y de ello, deriva en parte, los cuestionamientos, críticas y en ocasiones hasta obstrucción de su labor.

La experiencia en trabajos comunitarios indica que en aquellas comunidades en donde las asociaciones deportivas, religiosas, cívicas, de beneficencia, sociales y otras organizaciones no gubernamentales, llevan a cabo jornadas de sensibilización sobre los derechos y deberes

ciudadanos, la promoción de la mediación como medio alternativo a la solución de conflictos, así como la colaboración de las autoridades, en este tipo de actividades comunitarias, se logra una mejor prestación del servicio de la justicia y un efectivo cumplimiento de la ley y, con ello, el consiguiente beneficio colectivo.

El diseño y la ejecución de un programa de educación legal popular dirigido a los nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional sobre sus derechos y deberes individuales y sociales así como los medios para lograr su reconocimiento por parte de las autoridades, es una tarea urgente que debe emprender, el Estado con el apoyo de la sociedad civil organizada, unidos por el interés de contribuir al mejoramiento de nuestro país.

Los programas de educación popular, a través de manuales, programas radiales y televisivos, pueden mejorar significativamente la percepción de la población en general sobre sus derechos y deberes así como de las funciones de las autoridades.

RECOMENDACIÓN 9:

Capacitación del personal de la justicia administrativa en respetar las garantías fundamentales del proceso correccional.

La Constitución Política de la República así como los Códigos Penal y Judicial reconocen la necesidad de proteger las garantías fundamentales de todos los ciudadanos y extranjeros residentes en el territorio de la república. Esta necesidad se traduce en el cumplimiento de los principios de igualdad ante la ley, la legalidad, la presunción de inocencia, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, las condiciones según las cuales se puede privar de libertad a un sospechoso y el derecho a un debido proceso legal, así como al principio de defensa a través de la asistencia en las diligencias judiciales de un abogado.

Esta protección a las garantías fundamentales de los ciudadanos podría lograrse con la asignación de abogados de oficio en las corregidurías y juzgados nocturnos de policía. Dada la limitación de recursos económicos y humanos en las alcaldías para financiar estos funcionarios,

podría explorarse el establecimiento de convenios con universidades para la realización de la práctica profesional supervisada, ya no como funcionarios dentro de estos despachos, sino como defensores de la personas que carecen de una representación idónea en la presentación de sus casos ante las autoridades de policía (Consultorios de Asistencia Legal).

Unida a esta recomendación está la de fortalecer los valores éticos, morales y civiles de los funcionarios corregidores para asegurar que sus decisiones sean el producto de la confrontación del hecho material con el derecho objetivo y no de intereses subjetivos, caprichoso represalias que únicamente producen abusos y arbitrariedades en menoscabo de los derechos de los ciudadanos.

RECOMENDACIÓN 10:

Crear un Programa de Capacitación Permanente Centralizado.

Ha quedado en evidencia la necesidad de capacitar a las autoridades y al personal subalterno de los despachos en los que administra justicia de policía. El Diagnóstico ha mostrado asimismo que dicha capacitación, aunque limitada por ahora, está siendo asegurada por diversas instituciones (Órganos Judicial, Procuraduría de la Administración, Ministerio de Gobierno y Justicia, Alcaldía de Panamá), cuyos programas son de gran utilidad para los funcionarios de la Justicia Administrativa, aunque podrían ser ampliados y mejorados, si se contara para ello con más recursos económicos y humanos y se definiera una estrategia general de capacitación, a partir de las experiencias, debidamente evaluadas, que se han realizado hasta este momento. Esta estrategia, condicionada por la permanencia en el cargo de las personas a quienes se dirigen las acciones de capacitación, deben contemplar el contenido de dicha capacitación (que no se limitaría a temas jurídicos, sino que abordaría otros temas tales como la administración de despachos, el liderazgo, la utilización de métodos alternos para la solución de conflictos, la atención al público y otros), sus modalidades o estrategias metodológicas (seminarios, talleres, charlas, conversatorios, encuentros, etc.) y la preparación de manuales y otras herramientas didácticas y el ente o autoridad responsable de las mismas.

Las mejoras en el ámbito de organización dependen de una clara definición de los procedimientos que se deben aplicar y de la capacitación del personal que debe utilizarlos, por lo que se debe:

- Documentar previamente y en forma detallada sobre los procedimientos actualmente seguidos en las corregidurías y juzgados de policía nocturnos, con la finalidad de establecer, con la ayuda de flujogramas comparables, un modelo tipo para todos los despachos, garantizando el principio de uniformidad.

- Elaborar manuales en que se describan, con diagramas de flujo, uno o varios métodos, tipo de administración de despachos y manejo de expedientes, siguiendo, de ser posible, lo previsto en la legislación aplicable al tema o proponiendo su reforma (total o parcial). Una vez elaborados dichos manuales y los formularios destinados a la utilización de este (os) método (s), se necesita capacitar al personal de las corregidurías y juzgados de policía nocturnos en la aplicación de los procedimientos desarrollados.

- Simplificar y estructurar las funciones que realizan (judiciales, administración, asesoría a la población, patrullaje preventivo, etc.). Para tales propósitos, estudiar el esquema que ha venido implementando la Alcaldía de Panamá consistente en estructurar la agenda de trabajo semanal de los corregidores de acuerdo a las principales funciones que realizan.

RECOMENDACIÓN 11:

Definir en las comarcas indígenas las competencias de las corregidurías en consonancia con las autoridades tradicionales.

Esta recomendación es básicamente responsabilidad del ente rector sobre esta materia, la Dirección de Política Indigenista, del Ministerio de Gobierno y Justicia. Precisa el diseño y la ejecución de programas de capacitación destinados a las autoridades civiles y tradicionales de las zonas indígenas que permitan una fácil y práctica definición de atribuciones y competencias entre unas y otras.

RECOMENDACIÓN 12:

Uniformar criterios sobre los datos que se registran en materia de Justicia Administrativa y diseñar los instrumentos correspondientes para su registro y centralizar dicha información.

Para la determinación de políticas integrales y racionales en materia de Justicia Administrativa, se precisa disponer de datos fiables, tanto sobre su personal como sobre los flujos de casos así como de las decisiones y sanciones que adoptan los corregidores y jueces de policía nocturnos en el ejercicio de sus funciones.

A este respecto, la información es bastante reducida. Según el Ministerio de Gobierno y Justicia, son los Municipios quienes deben tener este tipo de datos. Sin embargo, si se tienen en cuenta las deficiencias detectadas en la situación general de los municipios podemos colegir que la información que se guarda es o muy poca o no es confiable por los medios que se utilizan para su compilación, alejados de los avances tecnológicos e informáticos.

Únicamente la Dirección General del Sistema Penitenciario lleva un registro computarizado de la población penal de todos los centros de detención del país. Esta dirección desglosa la información a la autoridad competente, de detenidos y condenados. Esta información, bastante completa, contiene entre otros datos personales sobre las personas enviadas, su situación jurídica (procesados, condenados), la autoridad que los remitió y las fechas de aplicación de ciertas decisiones que les conciernen (libertad condicional y definitiva, entre otras).

Recomendamos que la institucionalización de la información y la estadística en los casos sobre justicia administrativa de policía, sea responsabilidad de un ente coordinador de los corregidores a nivel nacional, que cuente con los recursos técnicos y humanos apropiados.

RECOMENDACIÓN 13:

Depurar la justicia administrativa de prácticas partidistas o políticas y recuperarla en beneficio de los más necesitados.

Mientras las posiciones de corregidores, dentro de la estructura municipal, sean consideradas como instrumentos para llenar espacios políticos vamos a enfrentar los mismos problemas detectados en el Diagnóstico y la situación de deterioro del sistema de administración de justicia seguirá latente y en aumento. Por ello, la recomendación que se indica es una esperanza para rescatarla y ofrecerla justa y expedita a todos los ciudadanos, preferentemente a los más necesitados, los pobres.

RECOMENDACIÓN 14:

Diseñar un proyecto piloto destinado a aplicar, la mediación como medio alternativo a la solución de conflictos vecinales y las medidas alternativas al encarcelamiento en los casos de infracciones de menor gravedad, en una corregiduría y un juzgado nocturno de Policía previamente seleccionados. (Ver anexo No. 2).

RECOMENDACIÓN 15:

En las propuestas de modificación que se perfilan a la justicia administrativa de policía, conviene revisar las competencias de estos funcionarios, adecuándolas a sus reales capacidades físicas, materiales y académicas a fin de obtener una prestación eficaz y eficiente de la justicia.

Esfuerzos como el llevado a cabo por la Procuraduría de la Administración y la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) con el auspicio de organismos internacionales, deben cristalizar con la implementación de las recomendaciones formuladas en este documento y con el compromiso de garantizar la continuidad, evaluación y seguimiento de los programas de mejoramiento y formación, tanto de los funcionarios encargados de la labor de administrar justicia como de los ciudadanos en general.

ANEXO

ANEXO 1

I. REFORMAS AL LIBRO TERCERO DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO

Tradicionalmente en nuestro país la justicia administrativa de policía ha estado a cargo de los corregidores, jueces nocturnos, alcaldes y gobernadores y ello es así porque son éstas las autoridades reconocidas en el Código Administrativo, bajo la denominación de autoridades de policía.

Este Código data del año 1917 y es uno de los instrumentos jurídicos patrios que se ha resistido a las modificaciones, a pesar de que los cambios que ha experimentado la sociedad panameña en su conjunto son notables, y es por ello que urge presentar un anteproyecto para modificar el libro Tercero de este Código Administrativo y adecuarlo a la realidad jurídica y social de nuestro país.

La ACPJ se propone iniciar un proceso de consulta y consenso para la reforma del Libro Tercero del Código Administrativo. Dicho proceso consta de las siguientes fases o etapas:

I. FASE DIAGNÓSTICA

Esta primera fase permitirá determinar los siguientes aspectos legales que requieren modificación:

1. Percepción de los funcionarios encargados de impartir justicia de policía: corregidores, jueces nocturnos, alcaldes y gobernadores, lo cual puede lograrse a través de **encuentros**, encuestas, foros y debates. Ya se ha adelantado algo en este sentido, sobre todo al nivel de corregidores, sin embargo debe trabajarse los diagnósticos a nivel de jueces nocturnos, alcaldes y gobernadores.
2. Percepción de los operarios del sistema de justicia ordinaria (jueces, personeros, fiscales, investigadores y otros auxiliares de las ciencias penales). La opinión de estos funcionarios es importante para el tema de las reformas toda vez que ellos conocen de

cerca sobre algunas deficiencias, concurrencia de competencias, incompatibilidades y otros aspectos que en mucho distorsionan la buena marcha de la justicia.

3. Percepción de los abogados litigantes de la esfera administrativa: Es muy importante conocer la posición del gremio abogadil que frecuenta los despachos de policía a fin de recabar de ellos algunos indicadores de cuáles son los aspectos que mayormente dificultan la tramitación en esta esfera administrativa y cuáles son sus propuestas para hacerla más expedita.
4. Percepción de los ciudadanos usuarios del sistema: Para recabar la percepción de los usuarios debe dirigirse a grupos poblacionales de cierta formación con el fin de incorporar de ellos recomendaciones y sugerencias que puedan convertirse en posibles temas de reforma.
5. Percepción de la sociedad civil organizada a través de organizaciones no gubernamentales, de asistencia social, de asistencia a víctimas y otras, auspiciadas por gobiernos extranjeros que proveen fondos para invertir en el mejoramiento de la justicia a todos los niveles.

II. FASE DE IDENTIFICACIÓN

La segunda fase consistente en la identificación de los temas con el consiguiente planteamiento de la reforma o modificación. En ese sentido el “Diagnóstico de la Justicia Administrativa de Panamá”, validado en el reciente Encuentro Nacional por el Mejoramiento de la Justicia Administrativa, ofrece puntos importantes a considerar en las reformas.

1. El establecimiento de las normas relacionadas con la figura del corregidor: perfil de ingreso, causales de remoción, funciones y escala salarial. Las modificaciones sobre el tema de nombramiento y remoción del cargo, van más allá de la propia Ley 106, toda vez que la facultad la posee el alcalde por disposición constitucional, y pensar en una reforma de la Constitución significa una acción de máxima envergadura. No obstante, en este punto recomendamos la expedición de una reglamentación interna, a través de la facultad legislativa de los Concejos Municipales, vía Acuerdo

Municipales, que desarrolle el texto de la Constitución, estableciendo en el mismo requisitos de ingreso al cargo y las causales de remoción.

2. Otra vía puede ser impulsar la aprobación del Anteproyecto de Ley por el cual se aprueba el Régimen Orgánico de los Municipios y Corregimientos, el cual fue aprobado en primer debate por la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, el cual contempla algunos aspectos directamente vinculados con el tema de la justicia administrativa:

- La creación de los Juzgados Administrativos de Policía en aquellos distritos cuya población sea mayor de 20,000 habitantes. La competencia de estos juzgados reemplaza la función que le corresponde ejercer al alcalde como funcionario jurisdiccional de primera y segunda instancia. Estos Juzgados administrativos de policía resolverán en segunda instancia los procesos provenientes de las corregidurías, juzgados nocturnos y juzgados de tránsito que funcionen en los distritos.
- Se establece como requisito para ejercer este cargo: ser panameño, abogado, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no haber sido condenado por delito doloso y residir en el distrito donde desempeñará el cargo.
- Se establece que los corregidores sólo podrán ser removidos por los alcaldes cuando medie causa justificada, creando de esta manera mayor estabilidad en el cargo.
- Se modifica los requisitos para ser corregidor contenido en la Ley 106 de 1973 en la siguiente manera:

“Artículo 58. Para ser corregidor se requiere:

1. Ser panameño/panameña, mayor de edad.
2. Haber cursado por lo menos el séptimo grado de educación básica. No obstante, en los corregimientos con población mayor de 10,000 habitantes según el último censo nacional, se requerirá ser abogado o estudiante de derecho certificado de los dos últimos años de la carrera.
3. No haber sido condenado por delito doloso. No podrá ser corregidor/a, el cónyuge ni los parientes dentro de 1 segundo grado

de consanguinidad y primero de afinidad del Alcalde o del Representante del Corregimiento o sus suplentes.

En adición al ámbito de su competencia, los corregidores y corregidoras tendrán las funciones que la ley y los acuerdos municipales les señalen.”

Otro elemento de relevancia para el buen funcionamiento de la justicia administrativa es el establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal.

3. En cuanto a las sanciones que aplican las autoridades administrativas de policía, resulta impostergable la inclusión en un nuevo código administrativo los siguientes aspectos:
 - La reinserción de los trabajos comunitarios como una alternativa a la sanción de arresto en los casos de faltas menores, con la finalidad de humanizar el sistema penitenciario y reducir el hacinamiento carcelario.
 - Establecer la Fianza de Paz y Buena Conducta como pena accesoria y no como principal, tal como está actualmente.(artículo 878 c. Administrativo). De esta manera se posibilita que esta medida que más bien es una caución o garantía cumpla su cometido y no se entienda que a quien se le establece está siendo sancionado, tal como lo prevé la actual normativa.
 - Que se pueda interponer el recurso de apelación contra la decisión que establece la fijación de una Fianza de Paz y Buena Conducta.
 - Otro punto importante de la reforma lo constituye el procedimiento para los procesos correccionales de policía (1708-1720) toda vez que el mismo parte del principio de culpabilidad del acusado, ya que la carga de la prueba pesa sobre él. Aunque en la práctica la carga de la prueba esté en manos de quien acusa o formula cargos, es imprescindible adecuar dicho procedimiento en concordancia con el principio constitucional de presunción de inocencia.
 - En atención al procedimiento civil de policía (1721-1730) los términos también deben ser más flexibles para lograr un proceso más sumario. Los procedimientos

deben uniformarse para todos los despachos y evitar así las improvisaciones a las que se ven expuestos los usuarios, a la vez que se cumple al respecto con uno de los principios contenidos en la Ley 38 de 2000 (Uniformidad de Procedimiento).

- Resulta de igual provecho para los usuarios como para los funcionarios encargados de impartir la justicia administrativa de policía contar con un solo cuerpo normativo, que contenga todas las normas legales que hoy están dispersa en diversos instrumentos jurídicos, lo cual hace más difícil y compleja su aplicación.
4. En cuanto a la conducta de los procesos civiles, correccionales y administrativos, hechos los diagnósticos con los abogados litigantes de esta esfera, pueden introducirse mejoras, acortando términos, eliminando fases que hacen actualmente de estos procesos trámites largos y complicados.
 5. Incorporar al Instituto de Defensoría de Oficio la figura del abogado de oficio a nivel de justicia administrativa de policía.

El artículo 22 de la Constitución consagra la presunción de inocencia y el derecho a la defensa legal, es decir, que toda persona involucrada en un proceso al ser detenido o privado de su libertad, tendrá derecho, desde ese momento a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. Sin embargo, a nivel de la justicia administrativa de policía no existen los defensores de oficio.

Es el interés de la sociedad civil y de las instituciones del estado comprometidas con la salvaguarda de los derechos ciudadanos llenar este vacío a través de una reforma legal, con la cual se resolverán muchas de las irregularidades, abusos y extralimitación de funciones que se dan a este nivel de administración de justicia.

6. Incluir la Mediación Comunitaria como un medio alternativo de solución pacífica a los conflictos vecinales.

La Mediación Comunitaria encuentra su asidero legal en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, mediante la cual se organizan las Juntas Comunales, en su artículo 17 sobre atribuciones de la Junta Comunal cuando en el ordinal 5 establece: “*servir de conciliadores en conflictos vecinales o resolver los mismos de acuerdo a lo que establezca la Ley.*”

La utilización de la mediación comunitaria se traducirán en una disminución en los volúmenes de casos sometidos a una decisión judicial del corregidor, retomando su papel de autoridad moral y social dentro de la comunidad en la cual se desempeña.

Implica igualmente aumento en las asignaciones presupuestarias para el suministro de mayores recursos humanos y económicos a estos niveles de administración de justicia para que estos funcionarios puedan asumir la función de Mediadores Comunitarios.

III. FASE DE EJECUCIÓN

En esta fase deben aparecer varios componentes sin los cuales el tema de las reformas no tiene ninguna relevancia, éstos son:

1. Nivel de compromiso de las autoridades con el tema de las reformas: Precisa determinar en esta fase hasta dónde se sienten comprometidas las autoridades encargadas de aplicar la justicia administrativa con las propuestas de reformas (corregidores, jueces nocturnos, alcaldes y gobernadores) tomando como un presupuesto común el ceder competencias frente a la pérdida de la misma.
2. Respaldo de la sociedad civil organizada: Todos los esfuerzos que llevan a la ejecución de reformas o modificaciones significan fuertes erogaciones económicas, honorarios en conceptos de servicios profesionales a expertos consultores sobre los temas, para lo cual no existen asignaciones presupuestarias en las instituciones gubernamentales, por lo que el aporte de la sociedad civil organizada a través de ONGs es de vital importancia.

3. Voluntad política para presentar el anteproyecto de modificación: Las fases anteriores pierden eficacia si no existe a nivel del Órgano Ejecutivo y Legislativo la voluntad política para presentar una iniciativa legislativa tendiente a modificar el Código Administrativo en su libro Tercero de Policía.

Esta voluntad política debe buscarse en personajes identificados no sólo con los Gobiernos Locales sino con un alto sentido cívico ya que en definitiva, las modificaciones van dirigidas a mejorar la condición del ciudadano frente a la administración de justicia de policía. Va a corresponder a la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) en comunión con la Procuraduría de la Administración servir de vínculo con el Ejecutivo y el Legislativo para lograr esta importante iniciativa legislativa.

IV. METODOLOGÍA

En primer término procede la instalación de una Comisión Revisora, integrada por representantes de los distintos niveles de autoridades de policía, miembros de la sociedad civil, abogados independientes, representantes de los gremios de abogados debidamente constituidos, con la asistencia técnica de un Experto Consultor en materia de reformas.

La Comisión constituida, establecerá la metodología pertinente para lograr los objetivos propuestos: Anteproyecto de Ley que modifique el Libro Tercero, el cual luego pasará por el trámite correspondiente dentro de la Asamblea Legislativa, hasta convertirse en Ley de la República.

El tema de las reformas al Libro Tercero del Código Administrativo es uno de los componentes del programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia que adelanta la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), con los auspicios de la Misión USAID-Panamá y cuya ejecución está pendiente, lo expuesto sólo constituye un bosquejo de lo que debe contener un estudio de esta naturaleza.

ANEXO 2

PROYECTO PILOTO DE CORREGIDURÍA EXITOSA

I ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN: Tradicionalmente en las corregidurías de policía se desarrolla la justicia popular, a la que acuden la mayoría de los ciudadanos del país en la búsqueda de solución a sus diferentes conflictos de índole vecinal, personal, económico, de familia, correccional, etc.

Son muchas y variadas las razones que se argumentan para justificar las fallas que se aprecian en este nivel de administración de justicia, sin embargo, es poco lo que se hace en procura de su mejoramiento. La idea de desarrollar un plan piloto con una Corregiduría Exitosa viene a llenar el cometido de establecer, en uno de estos despachos, las condiciones óptimas, para que tanto el funcionario Corregidor, el personal subalterno que allí labora puedan mejorar la prestación del servicio de la justicia de policía.

El diagnóstico levantado recientemente sobre la situación de la justicia administrativa de policía dejó claramente evidenciado que en la mayoría de estos Despachos no se cuentan con los recursos materiales, humanos ni con las condiciones adecuadas para llevar a cabo la labor de administrar justicia, por lo se concluye en que si se logran subsanarse algunas deficiencias del sistema puede asegurarse a la población del país un mejor servicio de justicia.

Por otro lado, frente al clima de violencia que vivimos hoy día, es necesario poner en funcionamiento mecanismos de gestión democráticos, y en este camino se hace necesario involucrar a la comunidad en las acciones que adelanten las entidades gubernamentales, privadas y la sociedad civil organizada en la búsqueda de estos mecanismos.

A través de la mediación y la conciliación, como métodos alternativos de resolución de conflictos, reconocidos en nuestra legislación, podemos incorporar a través de la instancia de

justicia administrativa más cercana a la comunidad un canal de comunicación para propiciar la convivencia pacífica en nuestras comunidades.

Este proyecto será desarrollado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, La Procuraduría de la Administración, la Alcaldía y la Junta Comunal de la jurisdicción a la que pertenece la corregiduría. Todos estos actores deben estar interesados en operar cambios significativos en la Administración de Justicia de Policía que permitan el reconocimiento a los derechos de los ciudadanos dentro del marco del respeto, la equidad y la justicia.

Hasta este momento los indicadores que nos ayudaran a definir cuál es la corregiduría apropiada para desarrollar el proyecto son: factor poblacional, factor político, factor físico estructural, factor humano y actitudinal, factor de la ubicación territorial, entre otros. Existen en el distrito de Panamá, algunas corregidurías elegibles como posibles sedes del Proyecto, el cual puede repetirse en otras áreas geográficas del país con las modificaciones y cambios que amerite según las condiciones de cada región en particular.

II. OBJETIVO GENERAL:

Mejorar la prestación del servicio de administración de justicia mediante la asesoría y la capacitación continua de los funcionarios que allí laboran; utilizando la mediación comunitaria como medio alternativo a la solución de conflictos vecinales y aplicando las medidas alternativas al encarcelamiento en los casos de infracciones de menor gravedad, en la corregiduría seleccionada.

III. OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- A. Proporcionar a los corregidores, como autoridades de policía, nuevas herramientas para la solución pacífica de los conflictos.
- B. Poner a disposición de la comunidad, una nueva alternativa de solución rápida y efectiva a sus controversias

- C. Devolver a la comunidad el poder de gestionar la solución de sus propios conflictos
- D. Sensibilizar a los corregidores de policía y demás funcionarios de la corregiduría en el uso de las técnicas de la mediación y conciliación como métodos alternos de solución pacífica de conflictos
- E. Promover un clima de seguridad jurídica en cuanto a las decisiones adoptadas por la autoridad de policía en el corregimiento, que devuelva a los ciudadanos la confianza en sus autoridades.
- F. Capacitar y formar al personal de la corregiduría seleccionada en temas referentes a la ética en el servicio público, el respeto y reconocimiento de los derechos humanos.
- G. Dotar a los corregidores y funcionarios en general de los conocimientos teórico-prácticos y herramientas necesarias para realizar eficazmente su trabajo.
- H. Procurar el efectivo cumplimiento por parte de las autoridades de la obligación legal de salvaguardar los derechos y garantías procesales de los usuarios del sistema de justicia de policía
- I. Contribuir a la disminución del hacinamiento carcelario
- J. Humanizar el proceso sancionador del sistema de justicia administrativo
- K. Modificar la percepción de la ciudadanía sobre la penalización y el castigo a los infractores.

IV. LINEAS DE ACCION

1. Desarrollo de una unidad de mediación comunitaria en la corregiduría
2. Asesoría y capacitación permanente al corregidor y demás funcionarios de la corregiduría seleccionada.
3. Aplicación en forma racional y programada la sanción de trabajos en obras comunitarias para los infractores primarios en faltas de menor gravedad.

IV. RESULTADOS ESPERADOS:

- A. Mejoramiento sustancial en la prestación del servicio de administración de justicia.
- B. Disminución en el número de casos que deba atender el Corregidor por la utilización más frecuentes de la mediación como método alternativo a la solución de conflictos vecinales
- C. Disminución en el número de detenidos a órdenes de corregidores, por la utilización de las medidas alternativas al encarcelamiento (trabajos comunitarios) en los casos de infracciones de menor gravedad.
- D. Mejoramiento de las áreas públicas (parques, calles, escuelas, hospitales, etc) como resultado del trabajo comunitario que realicen algunos infractores sancionados por la comisión de una falta leve.
- E. Mejores condiciones físicas y administrativas para los funcionarios que laboran en estos despachos de justicia de policía.
- F. Ciudadanos más confiados y seguros en el sistema de justicia administrativa de policía, en sus autoridades y en sus instituciones.

V. ETAPAS Y ACTIVIDADES

El proyecto consta de tres etapas a saber: la etapa preparatoria, la etapa de ejecución y la etapa de evaluación. Cada una lleva aparejada sus propias actividades, procurando describir los objetivos, beneficiarios y el nivel de esfuerzo requerido y se prevé un período de seis meses para su ejecución total.

Etapa Preparatoria

1. Objetivo: Generar las condiciones favorables para la ejecución del Proyecto Piloto, mediante un adecuado conocimiento y aceptación del mismo por parte de las entidades claves y establecer los compromisos de cooperación de las contrapartes.

2. Duración: Un mes (Inicio: primero de junio 2003)

3. Actividades

3.1. Presentación del Proyecto Piloto a las autoridades involucradas

3.2. Determinar la Corregiduría para la ejecución del Proyecto en base a los siguientes criterios de selección:

- A. Factor Poblacional: La corregiduría seleccionada deberá integrar de manera observable a diferentes sectores poblacionales, diferentes clases sociales y culturales pues en la heterogeneidad de grupos es más fácil la aplicación de los principios legales que deben imperar en todo Estado de Derecho.
- B. Carga de Trabajo significativa: Este factor viene estrechamente vinculado con el anterior, a mayor carga de trabajo, es más necesario el esfuerzo por establecer métodos y controles que permitan una atención expedita, ordenada y sistemática de la justicia de policía.
- C. Factor Humano y Actitudinal: Es preciso que la corregiduría seleccionada albergue funcionarios con la adecuada actitud y aptitud para el cambio, para la introducción de nuevos métodos de trabajo. Así mismo la figura principal, es decir el Corregidor o Corregidora, con la suficiente formación académica para recibir la asesoría, capacitación y seguimiento y replicar la experiencia a todo su personal.
- D. Factor Político: No podemos soslayar que la Corregiduría constituye un espacio de administración de justicia de policía que encuentra su base legal y fundamento fáctico en las leyes locales, inserta en la estructura del gobierno local y como tal, su funcionamiento depende por un lado de la Alcaldía del distrito respectivo, con una marcada relación comunitaria con la Junta Comunal, por lo que se requiere para asegurar los positivos resultados del Proyecto de voluntad de las instancias políticas y administrativas del gobierno local
- E. Factor físico o estructural: Para albergar un proyecto de esta naturaleza se requiere contar con una corregiduría que esté funcionando en condiciones de aceptabilidad, es decir, que la estructura física, de mobiliario y recursos humanos sea aceptable.

F. Factor territorial: Precisa que el proyecto se desarrolle en un área territorial de fácil acceso, ya que habrá de mantener presencia permanente por parte de los consultores y el equipo monitor del Proyecto en la corregiduría seleccionada.

3.3. Levantar un inventario de las necesidades físicas, materiales y de equipamiento de la corregiduría seleccionada.

3.4. Levantar un inventario de expedientes y elaborar un flujograma de procesos a fin de determinar el tiempo promedio que dura la tramitación según materia.

3.5. Adecuar el local a las exigencias requeridas para brindar un servicio expedito y de calidad a los usuarios y acondicionar el espacio requerido para llevar a cabo el componente de la Mediación Comunitaria.

3.6. Solicitar a las autoridades de la Alcaldía la asignación del recurso humano necesario para realizar las funciones judiciales y administrativas que se llevan a cabo en una corregiduría: corregidor, asistente, secretario judicial, oficial mayor, escribientes, ciudadanos / notificadores, trabajador manual.

3.7. Solicitar la colaboración del Centro de Mediación del Órgano Judicial, en concepto de asesoría técnica para el desarrollo de la mediación en el Proyecto de Corregiduría Exitosa.

3.8. Selección de los mediadores que participarán del proyecto en calidad de voluntarios, quienes participarán de un taller de capacitación previo.

3.9. Constitución de una Unidad de Seguimiento Intersectorial responsable del seguimiento y la evaluación del proyecto establecido en los respectivos Acuerdos de Cooperación Inter-institucional.

Etapas de Ejecución

1. **Objetivo:** Poner en marcha las acciones de capacitación, producción de materiales que garanticen el adecuado funcionamiento del Proyecto Piloto.

2. **Duración:** 4 meses

3. Actividades

- 3.1. Acondicionar y equipar las unidades modelos con el mobiliario mínimo requerido para el buen desempeño de las funciones. (Sillas, escritorios, archivadores, mesa de computadoras, computadoras, tablero acrílico, sillas ejecutivas, de espera, fuentes de agua, videograbadoras, etc.) y la oficina de Mediación Comunitaria.
- 3.2. Diseñar y realizar un ciclo de seminarios, charlas y talleres cuya finalidad primordial es concienciar a las autoridades administrativas de policía sobre la utilización de métodos alternos de solución de los conflictos, la aplicación de medidas alternativas al sistema penal y a la pena privativa de la libertad. Así como en temas como: tramitación y manejo de expedientes, atención al cliente, calidad total, redacción de documentos y textos jurídicos, ética pública y valores, etc. (Distribución de material, folletos y manuales).
- 3.3. Elaborar los documentos básicos para que pueda funcionar la oficina de Mediación Comunitaria (Reglamento, Solicitud, Notificación y Acuerdo de Mediación).
- 3.4. Iniciar los procesos de mediación comunitaria con la participación de Mediadores voluntarios supervisados por Mediadores certificados.
- 3.5. Otras actividades de acompañamiento: Actividades directamente vinculadas con el proyecto estratégicas para la fase de ampliación de la experiencia a otras corregidurías.
 - 3.5.1. Monitoreo permanente: Utilizar las herramientas adecuadas para mantener actualizada la información referente a los usuarios, procesos, recaudación, sanciones, etc, y establecer un método de captación y manejo de la información.
 - 3.5.2. Levantar un banco de datos sobre estadísticas de casos a nivel de justicia administrativa.

Etapas de Evaluación

1. Objetivo: Proceder a la evaluación del Proyecto Piloto de acuerdo a los indicadores propuestos, emitir recomendaciones en cuanto a la extensión de la experiencia hacia otras corregidurías y divulgar los resultados.

2. Actividades:

2.1. Evaluación del Proyecto Piloto: La evaluación deberá realizarse en tres etapas, la primera al primer mes de haberse iniciado la fase de ejecución; la segunda a los tres meses de haberse iniciado la fase de ejecución y la tercera al cabo de los seis meses o evaluación final.

2.2. Divulgación de los resultados. Dar a conocer los resultados de la evaluación aplicada al Proyecto Piloto en las unidades seleccionadas, mediante la edición de un documento contentivo de los resultados obtenidos.

2.3. Presentación de la evaluación de la Comunidad con las observaciones y recomendaciones.

2.4. Determinar la continuidad del Programa en otras áreas geográficas.

VI RESPONSABLES:

La Unidad responsable del Proyecto estará compuesta por un consultor (a) de la Alianza Ciudadana para el tema Justicia Administrativa, un miembro representante de la Alianza encargado del seguimiento al tema de la Mediación Comunitaria, un funcionario (a) enlace en la Procuraduría de la Administración y un funcionario enlace en la Alcaldía del distrito respectivo.

La Unidad Responsable contará con el apoyo de un ente consultivo, compuesto por un funcionario enlace del Centro de Mediación del Órgano Judicial, un enlace con la Junta Comunal del corregimiento respectivo y dos miembros representativos de la Comunidad en donde se desarrolle el Proyecto.

ANEXO 3

III. ENCUENTRO NACIONAL POR EL MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Resumen

El día 30 de abril del año 2003, en el Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública, se llevó a cabo el Encuentro Nacional por el Mejoramiento de la Justicia Administrativa en Panamá.

Este evento constituyó el cierre de las actividades que realiza la Procuraduría de la Administración con la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) como parte de un Convenio de Colaboración y que ha contado con el auspicio de la misión USAID-Panamá, para el período 2002.

Al Encuentro Nacional fueron convocados gobernadores, alcaldes, representantes de corregimientos, corregidores, jueces nocturnos y otros funcionarios del gobierno local y nacional, apreciándose un 60% de asistencia de las invitaciones formuladas. Los objetivos del Encuentro se centraron en: presentar el diagnóstico de la Justicia Administrativa y validarlo; involucrar a los participantes en la identificación de temas de interés o propuestas de reformas para el Libro Tercero del Código Administrativo; propiciar la creación de instancias de colaboración y comunicación entre los responsables de impartir justicia administrativa, así como promover la cooperación local e intercambio de experiencias tendientes a lograr una mejora sustancial en la prestación del servicio de justicia a nivel popular.

Para lograr el cumplimiento efectivo de los objetivos propuestos, el programa se desarrolló en tres fases: expositiva, mesas de trabajo y plenaria. En la primera, se expuso el diagnóstico contentivo de los problemas, las conclusiones y las recomendaciones para mejorar la condición de la justicia administrativa en Panamá. Destacan en este orden los problemas relacionados con

la falta de estabilidad en el cargo y los bajos salarios de los llamados a aplicar la justicia administrativa, la falta de recursos materiales y humanos necesarios para asegurar una prestación eficaz y oportuna del servicio de justicia a nuestros ciudadanos. La poca preparación académica de los corregidores, por la falta de un perfil legal y la baja remuneración que se paga por esta labor, así como la falta de apoyo de otras autoridades y específicamente de la Policía Nacional.

Entre las principales recomendaciones destacan: garantizar la estabilidad en el cargo a estos funcionarios estableciendo en la Ley causales taxativas para su remoción; establecer una política salarial que vaya acorde con las funciones que desempeñan; proporcionar los materiales básicos necesarios para desempeñar la labor, lo que se logra a través de la dotación de mayores partidas presupuestarias a nivel de gobierno central para los municipios subsidiados; la asignación de recurso humano calificado en labores de administración, atención al público, formación y manejo de expedientes; introducir la mediación comunitaria como un método alternativo de solución de conflictos a nivel de justicia administrativa.

En la fase de Talleres, los participantes reunidos en seis mesas de trabajo debatieron sobre otros temas de interés para incorporar al diagnóstico y presentaron propuestas de reformas al Código Administrativo. En ese orden presentamos las principales conclusiones de las Mesas de Trabajo en cuanto a problemas, medidas a adoptar y reformas legales.

PROBLEMAS:

1. En los despachos no se cuenta con el apoyo de Trabajadores Sociales
2. Carencia de funcionarios del Ministerio Público en las Comarcas
3. Falta de capacitación del personal de apoyo de las corregidurías
4. Ingerencia de los representantes de corregimientos en las decisiones de los corregidores
5. No están desarrolladas las figuras de regidores y comisarios
6. Los Corregidores realizan funciones que no les corresponden y que afectan su buen desempeño.

MEDIDAS A ADOPTAR:

1. Discutir y aprobar una ley de carrera administrativa municipal.
2. Nombrar funcionarios del Ministerio Público en las Comarca.
3. Mayor apoyo de la Policía de Menores.
4. Nombrar recaudadores auxiliares.
5. Mejorar la calidad de las evaluaciones de la medicatura forense.
6. Introducir el trabajo comunitario a solicitud de las partes interesadas.
7. Capacitar y retribuir salarios adecuados para el personal de las corregidurías.
8. Crear instancias de colaboración entre los entes encargados de impartir justicia.
9. Instalar una oficina de apoyo a los corregidores a nivel nacional encargada del seguimiento, el apoyo y la evaluación de los corregidores.
10. Facilitar mayor coordinación entre la policía y los corregidores dentro del marco del respeto y la colaboración.
11. Aumentar los presupuestos municipales por parte del gobierno central.
12. Realizar campañas de educación ciudadana sobre las funciones y competencias de los Corregidores.

PROPUESTAS DE REFORMAS:

1. Superar las lagunas de la Ley en materia de justicia administrativa.
2. Reglamentar el cargo (nombramiento y remoción), funciones y salarios.
3. Incluir las obras comunitarias como una opción que tiene el condenado, similar a la conmutación del arresto, para casos de infracciones de menor gravedad.

En la fase Plenaria se presentaron las principales conclusiones y recomendaciones a las que llegaron las Autoridades reunidas. Figuran entre éstas las siguientes: equiparar el régimen de estabilidad laboral y salarial de las autoridades de policía al sistema judicial ordinario; garantizar la independencia en el ejercicio del cargo, impidiendo la ingerencia de otros niveles políticos en las decisiones y que éstas sólo sean impugnadas a través de los medios legales establecidos; reconocer la función del corregidor como promotor del desarrollo de su comunidad como miembro de la Junta Comunal, y Fortalecer los valores éticos, morales, culturales y sociales de

los llamados a impartir justicia administrativa a fin de que se constituyan en verdaderos representantes de la Ley en sus comunidades y logren el respeto de sus moradores utilizando más la conciliación y la prevención que la fuerza y la represión.

Finalmente, el Encuentro Nacional fue el escenario para la firma de una Declaración de Participantes, la cual recoge ocho puntos importantes para el mejoramiento de la justicia administrativa, la cual transcribimos a continuación:

Declaración

Por el mejoramiento de la justicia administrativa en Panamá

Los participantes del **Encuentro Nacional para el Mejoramiento de la Justicia Administrativa** en Panamá realizado el 30 de abril del 2,003 organizado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia y la Procuraduría de la Administración, luego de analizar y debatir durante toda la jornada la actual situación que enfrenta la Justicia administrativa,

Considerando :

1. Que la justicia administrativa es la más cercana al ciudadano y es un servicio público llamado a resolver los litigios de menor gravedad pero que igualmente afectan la convivencia entre los ciudadanos;
2. Que la actual situación de la justicia administrativa de policía en Panamá es precaria lo que impide responder adecuadamente a las demandas ciudadanas por una justicia pronta y efectiva;

Declaramos:

1. Impulsar la creación de una oficina nacional de coordinación de la justicia administrativa que se encargue de dirigir un programa de capacitación permanente, velar por el buen funcionamiento de este servicio y de la recepción y atención de denuncias de los usuarios del sistema.
2. Promover reformas administrativas y legales dirigidas a garantizar la independencia en el ejercicio de los cargos de las autoridades de policía, y de mecanismos eficaces de control

para asegurar a los ciudadanos una prestación eficaz y eficiente del servicio de la administración de justicia.

3. Solicitar al Gobierno Central que aumente los recursos económicos destinados a los Municipios del país para con ello mejorar la prestación del servicio.
4. Propiciar la aprobación de una carrera administrativa para los corregidores y otros funcionarios municipales que garantice el respeto a la estabilidad de estos funcionarios a nivel nacional.
5. Participar en los esfuerzos por promover la revisión de las normas de justicia administrativa para el mejoramiento de las condiciones salariales y laborales, de los llamados a impartirla.
6. Impulsar la aprobación en la Asamblea Legislativa del Anteproyecto de Ley que moderniza y descentraliza los Gobiernos Locales.
7. Contribuir a que los despachos de las corregidurías y las Alcaldías impulsen programas de orientación ciudadana sobre los métodos alternos de resolución de conflictos.
8. Unirnos a los esfuerzos para la regulación de trabajo comunitario como mecanismo alternativo a las penas de privación de libertad, en los casos de infracciones de menor gravedad.

Dado en la Ciudad de Panamá, en el Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública (CIMAP) de la Procuraduría de la Administración, a los 30 días del mes de abril del año dos mil tres, año del Centenario de la República.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Textos Jurídicos

1. Constitución Política de la República de Panamá: Texto Único. Gaceta Oficial No. 22,796 de 2 de Junio de 1995.
2. Ley No. 2 de 22 de Agosto de 1916. Por la cual adopta el Código Administrativo de la República de Panamá: Gaceta Oficial No. 2, 404 de 22 de Agosto de 1916.
3. Ley No. 105 de 8 de Octubre de 1973. Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República de Panamá, se organizan juntas comunales y se señalan sus funciones. Gaceta Oficial No. 17,458 de 8 de Octubre de 1973.
4. Ley No. 106 de 8 de Octubre de 1978 sobre Régimen Municipal. Gaceta Oficial No. 17,458 de 8 de Octubre de 1973.
5. Ley No. 112 de 30 de Diciembre de 1974. Sobre Justicia Administrativa en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón. Gaceta Oficial No. 17,769 de 28 de Enero de 1975.

Otros textos consultados

1. Chinchilla, Laura; Elsner, Ricardo; Maytín, Angélica; Rico, José Ma. “Resumen Ejecutivo del Diagnóstico sobre la situación de los Corregidores y Jueces de Policía Nocturnos”. Proyecto USAID/Panamá. Panamá, enero-mayo 2001.
2. Carta de los Obispos. “La Justicia Social en Panamá”. 6 de Enero de 2002.
3. Guevara, Linda Esther. “Guía de las Funciones y Principales Normas que deben Aplicar los Corregidores /as a Nivel Nacional”.
4. Sarmiento, Rosenda. “Manual para el Buen Desempeño de Nuestros /as Corregidores /as”. Edición oficina de información y RR.PP Procuraduría de la Administración, Panamá, 2002.
5. Proyecto de Ley 50, por el cual se aprueba el Régimen Orgánico de los Municipios y Corregimientos.

6. Vergara, Ada L. ¡Preguntas y Respuestas! El Proyecto de Ley 50 de Régimen Municipal y de Corregimientos. Aporte de CONADEL.