

I. Justicia, Desarrollo y Buen Gobierno

Al cumplirse la primera centuria de nuestra vida republicana, la Nación tiene la delicada responsabilidad de hacer un balance sereno de su devenir histórico a fin de atesorar el aprendizaje que nos han dejado las experiencias positivas y negativas. Al propio tiempo los panameños de hoy tenemos que encarar con entusiasmo y trabajo el reto de tejer el entramado de proyectos e ilusiones colectivas que inspirarán nuestro porvenir.

Uno de los temas sobre los cuales es necesario acometer esta superior empresa es el que guarda relación con la edificación y fortalecimiento de un Sistema de Administración de Justicia caracterizado por su integridad, confiabilidad y competencia para dirimir los conflictos de todo signo que surgen y surgirán como producto de nuestra vida en comunidad.

En las líneas que siguen, procuraré articular algunas reflexiones que pudieran servir de punto de partida para avizorar cuáles deben ser los derroteros por los que debe transitar la Justicia Panameña en el siglo que comienza.

Para tener un adecuado contexto referencial a dichas reflexiones, resulta imprescindible pasar revista a los acontecimientos acaecidos en el pasado reciente, lo cual nos permite advertir lo siguiente:

Los cambios políticos y económicos sobrevenidos en el mundo occidental desde finales de los años ochenta, han marcado una intensa y generalizada senda de transformaciones en el modo como se relacionan los distintos actores y fuerzas de carácter político, económico y social.

El desarrollo de una civilización forjada por el dinámico impulso de la ciencia, la tecnología y la nueva economía global está configurando un escenario institucional profundamente distinto. En ese contexto, el mercado como asignador de recursos y la democracia política como forma superior de convivencia y estructuración del poder, pasan a ser parte de una cosmovisión universalmente compartida.

La consolidación de la democracia, el respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidas, al igual que la vigencia del buen gobierno se han convertido en compromisos universales de la humanidad, conforme ha quedado reconocido en la Declaración del Milenio aprobada por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas, mediante Resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000.

Con arreglo a esta orientación, es preciso tomar en cuenta que la existencia de un Sistema de Justicia efectivo e íntegro se reconoce como uno de los elementos indispensables para la vigencia de la gobernabilidad democrática. Así, en la reciente Declaración de Santiago, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reiteró que:

“El compromiso con la democracia, el fortalecimiento de las normas jurídicas y el acceso a una justicia efectiva, el respeto a los derechos humanos, la promoción de valores nacionales compartidos y el desarrollo integral son las fundaciones esenciales del progreso, la estabilidad y la paz para la gobernabilidad democrática de los pueblos de las Américas.”¹

En consonancia con estas tendencias, la justicia está siendo concebida como un bien público de raigambre universal sin el cual es impensable el sostenimiento de relaciones civilizadas de convivencia en el plano internacional.

Lo anterior quiere significar que la presencia de un buen Sistema Judicial es una exigencia de inaplazable y prioritaria atención no sólo para los ciudadanos de un estado determinado, sino también para el resto de los seres humanos que habitan el planeta.

La noción de la que hacemos mérito es fácilmente comprensible, si se repara en el hecho de que los fenómenos sociales, económicos y políticos de este tiempo están caracterizados por tener una vocación global que rebasa muchas veces los límites territoriales y jurisdiccionales de los Estados, individualmente considerados. El buen funcionamiento de la justicia, a diferencia de épocas pretéritas, ha cobrado una nueva y superior dimensión en las relaciones políticas y económicas de este nuevo siglo.

Las naciones que han alcanzado los más altos niveles de desarrollo humano tienen, como característica común, el haber logrado un nivel de excelencia y confiabilidad en la prestación del servicio público de Administración de Justicia. Es por esto, que se han superado los criterios que consideraban que cuando los países alcanzaran su desarrollo lograrían contar como derivado con una mejor justicia. Hoy en día es claro que para que una nación se desarrolle es preciso que también construya un buen Sistema Judicial.

La crucial y decisiva importancia que tiene la calidad del Sistema Judicial de un país en relación con sus niveles de crecimiento, bienestar y desarrollo económico, no es, en realidad un tema nuevo ya que, como bien apuntó en su oportunidad Adam Smith en su clásica obra: Ensayo sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones:

"El comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un Estado que no disfruta de una administración regular de la justicia; donde el pueblo no se siente seguro de la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no está amparados por la Ley (...) en suma, el comercio y la industria no pueden progresar en ningún Estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia." Las ideas expresadas por este conocido fundador de la economía política, han cobrado en los últimos años un inusitado vigor y remozamiento debido fundamentalmente a la dramática y profunda reestructuración que ha experimentado la economía mundial.

La obtención de estados elevados de competitividad económica que puedan hacer viable un crecimiento en los niveles de bienestar y desarrollo, requiere indispensablemente la existencia de instituciones sólidas e independientes capaces de producir altos grados de confianza por parte de los ciudadanos y de los agentes económicos. Es allí donde resulta definitivamente urgente que el país cuente con un Sistema Judicial confiable y competente ya que este elemento resulta indispensable a la hora de mejorar la competitividad internacional de la Nación.

Es prácticamente imposible concebir un verdadero desarrollo nacional sin que exista un Sistema Judicial independiente, confiable, ágil y eficaz para enfrentar los nuevos

desafíos sociales y económicos.

Tradicionalmente, los Jueces han estado marginados de las discusiones sobre las políticas públicas de desarrollo, circunstancia que, ha dificultado, entre otros factores, el cumplimiento de los objetivos que la sociedad espera de su sistema de justicia. Afortunadamente, esta situación está cambiando y hoy en día parece claro que, si no existe un Sistema Judicial que asegure el cumplimiento de los contratos, penalice su incumplimiento, proteja los derechos y vigile el libre establecimiento y acceso a los mercados, el país no tendrá inversión, empleo, bienestar y crecimiento.

Quienes se han ocupado de examinar profundamente las relaciones que existen entre un poder judicial ineficiente y la actividad económica en general, han identificado que este factor origina graves perjuicios sobre los siguientes rubros:

Decisiones de inversión: Por cuanto que la existencia de trámites judiciales lentos aumenta los riesgos de las inversiones, decrecen los rendimientos y hacen necesario fórmulas contractuales más complejas y costosas.

Desarrollo de mercado de capitales: En la medida en que afecta la protección legal de los inversionistas y los inducen a evitar la toma de decisiones en la adquisición de instrumentos financieros, todo lo cual afecta desfavorablemente en el tamaño y desarrollo de los mercados de capitales.

Ineficiencia en la asignación de recursos en la economía: Provocando distorsiones, pues las empresas prefieren contratar servicios más caros pero que no les representen problemas jurídicos con el fin de evitar la intervención de la rama judicial.

Por lo que toca a la efectiva vigencia de la gobernabilidad democrática, es necesario destacar que el Sistema Judicial pasa a convertirse de una institución que brinda soporte a la actividad económica, a ser una institución al servicio de la satisfacción de necesidades fundamentales de la sociedad. La justicia no sólo tutela la paz social sino que la promueve. No sólo mantiene el orden, sino que permite que la sociedad se sienta parte de ese orden. No resuelve únicamente conflictos sino que también protege derechos.

II. El Entorno Global y Particular que Enfrentará la Justicia

La indagación sobre los signos que caracterizarán las sociedades de este nuevo siglo es un paso indispensable para otear el papel que posiblemente le corresponderá cumplir al Sistema Judicial. En ese sentido es conveniente examinar cuáles pueden ser las notas o características que pueden estar presentes en el entramado político, social y económico del siglo XXI, dentro del cual tendrá que interactuar la Justicia.

Pero cabe preguntarse: ¿Cuáles pueden ser los factores que ejercerán una profunda y sustancial incidencia en la conformación de la sociedad de este siglo? Sin pretender la formulación de planteamientos dogmáticos e inflexibles, considero que una lectura atenta de las tendencias que se observan en la sociedad de hoy, puede llevarnos a identificar tres factores fundamentales que tendrán superlativa importancia. Estos tres factores, que, a mi juicio, resultarán definidores en la sociedad del futuro son los siguientes:

El fenómeno de la denominada globalización.

La tecnología.

La revalorización del conocimiento.

No resulta ocioso enfatizar aquí la suprema importancia que tiene para la Justicia dar una mirada de conjunto a las proyecciones que previsiblemente tendrán estos tres factores en la vida económica, social y política, ya que, como sabemos, la función judicial no se desarrolla en el vacío y tiene que adecuar su desempeño en consonancia con las exigencias y reclamos del sistema al cual se debe. Es por ello que conviene examinar los rasgos dominantes de cada uno de los factores antes enunciados.

A. La globalización

Es un hecho ciertamente innegable que la sociedad de hoy y de mañana estará marcada por los efectos positivos y negativos que ha generado y que generará ese vertiginoso y omnipresente fenómeno que se ha cobijado bajo el concepto de globalización. La irrupción de este avasallador fenómeno ha marcado y marcará una impronta indeleble en la forma cómo se relacionan los distintos actores y fuerzas de carácter político, económico y social. Con toda certeza se ha dicho que la presencia de la globalización nos pone de manifiesto que los acontecimientos que hoy vivimos no son una mera continuación de los anales históricos a que ha estado acostumbrada la humanidad, sino que, ella nos plantea un quiebre, una ruptura sustancialmente integral con todo lo que conocemos de la historia. De allí que, si tratamos de visualizar cuáles pueden ser los derroteros de la sociedad del siglo XXI en la cual estará inmersa la Justicia, resulta obligante inventariar algunas nociones básicas que caracterizan a esta globalización:

La globalización es un conjunto de tendencias que no se limitan exclusivamente a lo económico, como a menudo suele pensarse sino que, extiende su influencia a un variado y amplio elenco de escenarios políticos y sociales:

1. En el plano económico, que es el área de actividad en donde con mayor fuerza ha dejado sentir sus efectos la tendencia globalizadora se observan las siguientes manifestaciones:

a. La estructuración de un sistema económico interdependiente que erige al mercado como el epicentro de casi toda la vida social y que busca, a través de políticas de liberalización y apertura comercial, conseguir que las economías nacionales vayan integrándose progresivamente en el ámbito internacional de manera que su actividad esté supeditada cada vez más a los mercados internacionales, antes que a las políticas económicas gubernamentales.

Acorde con ello, se ha anotado con toda perspicacia que, la globalización busca que los mercados se conviertan en el poder económico por excelencia del siglo XXI, dando como resultado que para sus seguidores y simpatizantes exista una especie de mercadología conforme a la cual el mercado debe absolutizarse para convertirse supuestamente en la panacea de todos los problemas económicos de la humanidad.

b. La economía que propicia la globalización no es en sus resultados un producto simétrico o igual para todas las naciones, puesto que el desarme arancelario que supone su adopción, sumado a los desencuentros y desigualdades económicas y sociales propias de cada país, está originando una dramática segregación entre países

ganadores y perdedores con la apertura, con los consabidos efectos de exclusión y desprotección de las franjas poblacionales más vulnerables.

c. La economía que promueve la tendencia globalizadora tiene dos notas dominantes: la desregulación que restringe la capacidad de los Estados Nacionales para influir en el curso de la actividad económica; y la desterritorialización de las operaciones comerciales y que permite mediante complejos instrumentos de ingeniería financiera, situar capitales en distintos puntos del globo eludiendo así las regulaciones fiscales, laborales o ecológicas de los Estados Nacionales.

d. En el sistema económico que diseña la globalización, la economía real basada en la manufactura y producción de bienes y servicios es colocada en un segundo plano para privilegiar la llamada economía financiera o especulativa porque logra, en un corto plazo, producir mucho más ganancias y beneficios que la primera.

2. En el ámbito político, la globalización también ha dejado sentir sus efectos puesto que como se patrocina la reducción del Estado y se potencializa el papel de los mercados, se ha producido un importante desplazamiento de poder de los Gobiernos hacia los mercados, de manera que la capacidad de ejercer influencia de las autoridades políticas se encuentra en un franco descenso. Prácticamente, se dice que la política ha experimentado una devaluación dado que en este esquema de relaciones, el Estado Nación cedió su poder desde los Gobiernos hacia las empresas que participan en el mercado internacional, quienes son las que en definitiva determinan según su beneficio el curso de las inversiones y actividades económicas. Razón tiene quién ha apuntado sobre el particular que hoy en día: "tienen más poder los gerentes de los fondos de pensiones que un día deciden abandonar un país y limpiarlo de capitales, que los diputados del partido que gobierna en ese país".²

3. En el plano social, cabe apuntar que la globalización también deja sentir sus efectos en varios aspectos: por un lado, el alcance universal que provocan los grandes fraudes financieros, los execrables actos terroristas como el acontecido el 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos y la actividad claramente mundializada que lleva a cabo la delincuencia organizada en la venta de estupefacientes; por otro, los peligrosos efectos que se originan por la degradación medio ambiental o las temibles amenazas que representan para el género humano la pandemia del SIDA.

Este primer factor, que representa la globalización, afecta y afectará como hemos visto la forma como vivimos, trabajamos y nos relacionamos en todos los ámbitos de la actividad humana, razón por la cual resulta ineludible tenerla en cuenta al momento de avizorar cuál será la sociedad del siglo XXI en la que tendrá que cumplir funciones la Justicia.

B. La tecnología

Un segundo factor que, en mi sentir ha marcado y marcará los contornos de la vida económica y social de nuestras naciones, lo representa la tecnología. El asombroso e imparable desarrollo que ha tenido y tiene el avance tecnológico es un elemento supremamente decisivo en el mundo de hoy y de mañana. Esto es así por cuanto que la fuente de bienestar y de poder ya no descansa únicamente en la posesión territorial y tenencia de bienes materiales, sino en la posibilidad de contar con la potencialidad transformadora que es capaz de brindar la ciencia y la tecnología. La presencia de este

factor, que representa la tecnología, ha trastocado las formas tradicionales como se desarrollaba la actividad humana.

La existencia de variados instrumentos de ingeniería productiva (v. gr. los ordenadores digitales, la utilización de componentes de robótica e inteligencia artificial en la producción de bienes y servicios, etc.), las aplicaciones en el campo de la Ingeniería Biológica y Biotecnológica, el empleo de herramientas satelitales y la existencia de verdaderas autopistas informáticas como el Internet, tienen un impacto directo, no sólo en la vida social y económica, sino también en el mundo del Derecho, campo éste donde desarrolla su acción la Justicia.

C. El conocimiento

Como derivado de la influencia de los dos fenómenos anteriores, observo la presencia de un tercer factor que seguramente incidirá en la conformación de la sociedad del futuro, cuál es: el conocimiento. Como bien apuntaron en su momento diversos estudiosos del futuro, entre los cuales se destaca el conocido autor Alvin Toffler, el mayor valor agregado en la sociedad del mañana ya no lo creará la producción manufacturera, sino un producto intangible pero más valioso que será el conocimiento. En el esquema de sociedad que se perfila la información y el conocimiento tendrán una significación social y económica nunca antes conocida de manera que es muy posible que las relaciones de poder se funden o descansen esencialmente sobre esta nueva variable referencial.

Para completar este cuadro de elementos que nos permitirán imaginar cuál es el escenario social en el que deberá actuar la Justicia del siglo XXI, necesitamos tener presente también los siguientes factores:

1. Las tendencias demográficas, ya que ellas nos permitirán imaginar cuáles serán las características poblacionales de nuestros países.
2. El aumento de la distancia entre sectores económicamente ricos frente a otros más vulnerables o desposeídos.
3. Las transformaciones sociales que impactan a las familias y que las someten a un peligroso y gradual proceso de descomposición con sus secuelas de violencia contra la mujer, los niños y los ancianos. El incremento de unidades familiares no convencionales encabezadas por mujeres, abuelos, etc. En Panamá, según el Censo de 2000, el 25% de las jefaturas de hogares es liderizado por mujeres, que representa un incremento del 13.6% con respecto al Censo levantado para el año 1990.
4. El decaimiento de los valores sociales y lazos comunitarios que tendrán sus manifestaciones en el aumento de conductas antisociales violentas y de criminalidad.

El conjunto de anotaciones que preceden deja ver en mi con será En lo que atañe al estado de situación socioeconómica de la República de Panamá, es oportuno también dar una mirada a ciertos datos relevantes.

En el tema de la salud, podemos señalar que según cifras proporcionadas por el Ministerio de Salud, de 1984 a 2002 se reportaron 5,213 casos del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA), con un nivel de defunciones del 76%. Los grupos de edades con mayor número de infectados se encuentran entre los 20 y 44 años de edad, edades en las que se centra la población productiva.

De acuerdo a las cifras contenidas en el Informe de Desarrollo Humano del año 2002 que elabora el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Panamá exhibe los siguientes indicadores que dan cuenta del nivel crítico de nuestra realidad social y económica en materia de pobreza y desigualdad:

1. Las estimaciones generales indican que la pobreza de ingreso en Panamá alcanzó a 237,316 hogares, cifras que representa un 34.3% del total de los hogares. La población afectada abarcó un total de 1,131,439 personas, equivalente al 40.5% de la población nacional.
2. La comparación de los estándares de desigualdad de Panamá con respecto a Centroamérica revela que: “el ingreso medio de los más pobres es mayor en Costa Rica, El Salvador y Guatemala” por lo que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a ser mayor en Panamá, con excepción de Guatemala.
3. Según los resultados de la encuesta de niveles de vida de 1997, publicada por el Banco Mundial (2000) Panamá presenta importantes disparidades en el acceso y calidad de los servicios sociales que reciben los pobres, calificando como tales aquellas personas con niveles de consumo o ingreso insuficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Se estimó que un 37% de la población se encontraba en situación de pobreza en 1997.
4. En cuanto a la educación se han registrado importantes disparidades en la situación de acceso de los pobres a la educación en el rubro preescolar y luego en secundaria, mientras que en la primaria hay problemas en la calidad. La encuesta de niveles de vida (2000) determinó que los estudiantes pobres configuran el 43% del total de la población estudiantil y solamente reciben el 28% del gasto total de la educación.
5. En el campo de la salud existen diferencias tanto en las condiciones de salud como en el acceso y calidad a los servicios por áreas geográficas, siendo relevantes en las áreas rurales e indígenas.
6. En la seguridad social y regímenes de pensiones y jubilaciones los pobres ubicados en las áreas rurales e indígenas cuentan con escasa protección.
7. Con relación al nivel de desocupación, se registró de 1990 a 2000, un incremento en el porcentaje de desempleo de 11.7% a un 13 %, respectivamente. La edad promedio de los desocupados es de 31 años; sin embargo, los que declaran haber trabajado anteriormente tienen edades promedio entre 33 y 38 años, mientras quienes nunca han trabajado cuentan con edades promedios entre 22 y 24 años.

Desde la perspectiva de los fenómenos delictivos, los datos recabados por el Comité Nacional de Análisis de Estadística Criminal (CONADEC) del año 2002 ofrecen el siguiente panorama:

1. Desde el año 1999, se ha registrado un comportamiento ascendente en el número de incidentes policivos por cada 10,000,000 habitantes, registrados en la República de Panamá (16.6 en 1999 a 21.9 en 2002: 32% de aumento).
2. Este comportamiento ha sido igual en el caso de los delitos (8.7 en 1999 a 11

en 2002: 26% de aumento).

3. Se han elevado el índice de detenciones de 51,746 en el año 1999 a 63,198 en el año 2001: 22% de aumento entre ambos años.

4. Los hechos delictivos muestran una tendencia incremental ya que de 54,354 en el año 2001, subió a 64,391 en el 2002 mostrando un 16.8% de incremento (delitos contra la integridad personal: 2.1% de incremento; delitos relacionados con drogas: 1.6% de incremento; armas de fuego ilegales: 18.9% de aumento; posesión de arma blanca: 24.1% de aumento). Adicionalmente, conforme a cifras proporcionadas por la Dirección de Asuntos de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno y Justicia, se pudo conocer que unos 190,000 panameños portan armas de fuego en el país, y de ellos, solamente el 50% han obtenido el permiso correspondiente.

5. Los delitos de hurto experimentaron un promedio anual de 16%, ya que de 6,804 casos en 1999 se elevó a 10,694 en el año 2002.

6. El delito de homicidio pasó de 306 durante el año 2001 a 380 en el año 2002.

7. Los delitos cometidos con arma de fuego ascendieron a 221 (58%).

8. Los cometidos por riña 79 (29%).

9. Los cometidos por robo 76 (28%).

10. Los relacionados con ajuste de cuentas de narcotráfico sumaron 34 (13%).

11. La tasa delictiva poblacional por cada 10,000 habitantes se distribuyó sectorialmente así: Panamá 230.6, Corregimiento de Ancón, Veracruz y Cristóbal 176.5, Provincia de Colón 132.5 y Distrito de San Miguelito 122.6.

12. Los sectores con mayor incremento en la tasa delictiva poblacional entre los años 2001 y 2002 fueron las provincias de Herrera (83.1% de aumento), Veraguas (28.7%) y el Distrito de Panamá (20.3%).

13. Se conoce de la existencia de por lo menos 64 bandas juveniles.

En este orden de ideas, conviene destacar algunas cifras producto de la Encuesta Nacional sobre Población Penitenciaria, realizada por la Defensoría del Pueblo:

1. Para abril de 2003, la población de personas privadas de libertad ascendía a 10,687.

2. Se estima que 140 de cada 10,000 panameños se ven afectados por la situación penitenciaria del país.

3. El 31% de las personas privadas de libertad se encuentran en edades para cursar estudios superiores.

4. El 53% del total de la población penitenciaria nacional tiene menos de treinta años.

5. Seis de cada diez reclusos fueron detenidos por primera vez cuando contaban con menos de 25 años.
6. El 44% del total no pasó del segundo año de secundaria.
7. El 45% tenían menos de quince años cuando sus padres se separaron.
8. El 38% se encuentra detenido por delitos contra el patrimonio, 28% por delitos contra la salud pública y el 16% por delitos contra la vida y la integridad personal.

Por otra parte, en relación con el tema de la desintegración familiar, se puede mencionar que se ha dado un aumento en la tasa de divorcios que va de 55.7% a 77.4% por cada diez mil parejas, registrándose las más altas tasas en las ciudades de Panamá y Colón (98.8 y 101.2 de divorcios por cada diez mil parejas, respectivamente).

Los incidentes de maltrato y violencia intrafamiliar registrados en el año 2001, estaban por el orden de 1,326 incrementada a 2,251 en el 2002, lo cual significó un aumento de casi el 70%.

Con relación a los casos de maltrato a menores de edad, se tiene que en el año 2002 se atendió en los Juzgados de Niñez y Adolescencia un total de 1,125 casos de maltrato, 2,281 casos de riesgo social y 83 de abandono.

Según datos proporcionados por el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, más de 45,000 niños panameños no han podido ser inscritos por diversas razones, entre las que se destaca un alto porcentaje de niños concebidos por madres solteras o por madres separadas.

Como se ve, el cuadro estadístico de nuestro país nos ofrece una panorámica bastante inquietante acerca del escenario social y económico en el cual tendrá que proyectar su acción la Justicia Panameña.

Este elemento, sumado a las influencias exógenas que seguramente producirán los factores globales enunciados líneas atrás, nos ayudan a tener cabal aproximación al tipo de sociedad con la que tendrá que interactuar la Justicia Panameña. No debe soslayarse que, en cierta forma, el Sistema de Justicia de un país es un espejo en el cual se reflejan las desigualdades y desajustes de la sociedad.

Esta realidad impone la especial responsabilidad de hacer lo necesario para que la Justicia Panameña se encuentre en condiciones de servir a quienes requieren de sus servicios con excelencia, integridad y competencia.

III. El Cambio en la Justicia Panameña

Si se parte del escenario socioeconómico antes descrito, es indudable que cobra relevancia la necesidad de introducir cambios en la Justicia Panameña que le permita ofrecer rendimientos distintos a los que ha estado tradicionalmente brindando.

El cambio que tiene que experimentar la Justicia Panameña debe estar encaminado a superar la noción de Justicia-Poder por el concepto de Justicia-Servicio, que implica colocar al ciudadano y no al Juez como eje central de las preocupaciones del quehacer institucional.

Es necesario, por tanto, que se incorporen a la justicia las más novedosas técnicas en la planificación, diseño, diagnóstico y ejecución de los distintos proyectos, a fin de que el sistema se ocupe de obtener los mejores resultados posibles de modo que incremente la calidad en la atención al usuario y la velocidad de respuestas a sus necesidades.

El reenfoque que hará posible este cambio exige que la Justicia sea apreciada como un servicio público que debe ajustarse a indicadores de calidad, efectividad y excelencia que, al introducir un nuevo patrón de cultura de trabajo, también consiga rescatar y dignificar el papel del Juez como activo protagonista en la construcción de la convivencia ciudadana.

El plan de Reforma Judicial Panameño tiene que tomar en cuenta las siguientes lecciones aprendidas de las experiencias desarrolladas en América Latina:

1. El cambio en la justicia, no sólo es un asunto técnico, sino también político y por ello hay que emprender acciones para que todo el conjunto social se incorpore activamente al proceso de reforma.
2. En lugar de continuar los impulsos reformadores corto placistas, hay que dedicar esfuerzos para trazar una planificación estratégica, con enfoque sistémico que abarque de manera integral todos los problemas financieros, humanos, administrativos y tecnológicos que afectan el desempeño del sistema judicial.
3. Hay que hacer diseños propios, ajustados a la idiosincrasia panameña de manera que se evite la excesiva imitación de modelos foráneos. No obstante, es preciso que se mantenga una actitud abierta a la incorporación de nuevas ideas que surjan en la experiencia internacional comparada.
4. Al fijar con claridad la visión, misión y valores, el Órgano Judicial panameño podrá ejecutar acciones específicas con miras a obtener resultados concretos en las áreas críticas (atraso tecnológico, gestión administrativa, focalización estratégica de recursos y ataque frontal al rezago judicial).
5. Hay que tener presente la necesidad de trabajar con los recursos existentes porque tenemos identificadas con claridad las urgencias de cambio en los rendimientos del sistema. En ese sentido, es preciso efectuar un análisis para establecer con alguna precisión los recursos económicos y humanos que se necesitan para llevar el sistema a óptimos niveles de calidad. No puede continuarse argumentando que no se puede hacer nada porque no hay recursos, ya que esto causará mayor frustración y desencanto. Por esta razón es que los esfuerzos deben concentrarse en mejorar la coordinación, planificar metas viables, medir resultados y fortalecer las acciones de seguimiento.

Según se sigue del estudio de las experiencias internacionales de Reforma Judicial, es claro que para que la misma resulte exitosa tienen que desplegarse acciones en tres

áreas muy definidas, a saber:

La Reforma Institucional.

La Reforma Legal.

La Reforma Cultural.

Examinaremos, seguidamente, algunas de las acciones desarrolladas y las que deben implantarse en los próximos años para que la Justicia pueda cumplir con efectividad la misión que le ha sido encomendada.

A. La Reforma Institucional

El proceso de Reforma Institucional busca que el Órgano Judicial introduzca las transformaciones en su estructura, de suerte que sus esfuerzos estén orientados hacia la consecución de resultados de calidad y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

La garantía de calidad en el servicio público que se presta, la creación de mecanismos para el mejoramiento continuo, al igual que el proceso de focalización en la atención del cliente, son temas de inaplazable consideración en la Reforma de la Justicia.

Desde inicios de la década del noventa, la Justicia ha ejecutado encomiables y sostenidos esfuerzos de mejoramiento. Sin embargo, los altos y preocupantes niveles de insatisfacción que se registran en la actualidad demuestran la necesidad de hacer un profundo reenfoque de nuestras prioridades y razón de ser institucional.

En seguimiento de la realidad antes indicada, se emprendió con renovado entusiasmo, a partir del año 2002, un dinámico proceso de transformación de la estructura judicial, con el propósito de edificar y consolidar un sistema decente, confiable y efectivo.

Los esfuerzos ejecutados en pos de ese objetivo, están plenamente justificados ya que abrigamos la convicción de que el costo de no emprender a tiempo este proceso de transformación puede ser ciertamente elevado para el futuro de la Nación, ya que si persiste la situación es probable que se deteriore la calidad del sistema democrático y erosione peligrosamente los valores esenciales que sustentan nuestra vida social como lo son: el respeto a la ley, la credibilidad de las autoridades y la posibilidad de encontrar soluciones pacíficas a nuestras diferencias.

El agresivo programa de acción que ha venido desarrollando el Órgano Judicial desde hace veintiún meses ha sido diseñado para cubrir tres áreas básicas a saber:

Mejora y calidad del servicio.

Análisis y mejora de la gestión administrativa.

Transparencia y participación ciudadana.

En lo que toca al fortalecimiento institucional, se ejecutaron importantes acciones para orientar el presente y el futuro del Órgano Judicial. Entre los logros más relevantes que podemos destacar se encuentran los siguientes:

1. Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (2002-2004)

Durante el año 2002, la Justicia panameña, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), emprendió la difícil tarea de elaborar una planificación estratégica para lograr, por primera vez, la identificación clara de su visión, misión, valores e imperativos que marcarán su derrotero institucional. 3

Este instrumento de planificación estratégica representa una especie de carta de navegación del sistema judicial panameño, que le permitirá delimitar con nitidez las prioridades y tareas en las que tendremos que enfocar nuestros recursos y talentos.

La justicia panameña, al desarrollar su esbozo estratégico, ha demostrado su inquebrantable voluntad de asumir el liderazgo en la construcción de su futuro.

El esfuerzo de planificación estratégica contó con la activa y entusiasta participación de líderes de todas las áreas de la Institución en el ámbito nacional, quienes integrados en equipos de trabajo, lograron precisar seis grandes imperativos estratégicos para el Órgano Judicial:

- a. La reingeniería de los servicios judiciales.
- b. El análisis y mejora de la gestión administrativa y su integración externa.
- c. La alineación de los sistemas humanos con las modernas reglas de competencia y habilidad.
- d. La participación ciudadana y la resolución alterna de conflictos.
- e. El desarrollo tecnológico.
- f. El fortalecimiento financiero y presupuestal del Órgano Judicial.

Este ejercicio, que ayudará a superar de modo integral nuestras debilidades y permitirá optimizar las fortalezas, constituye un acontecimiento inédito en la evolución de la judicatura y sus resultados tendremos la oportunidad de compartirlos a medida que se cumplan sus etapas.

2. Elaboración del Mapa Judicial

Otro gran logro que puede exhibir la Justicia en el ámbito de su fortalecimiento institucional, consistió en la elaboración del denominado Mapa Judicial, que es el instrumento que nos ha permitido conocer fehacientemente los índices y las necesidades de cobertura de atención judicial que se requieren por área geográfica. Este valioso estudio que pudo hacerse realidad por la colaboración técnica de la Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología de la Universidad de Panamá, ayudará sustancialmente a organizar la creación de nuevas unidades judiciales identificando qué regiones del país reclaman mayor presencia judicial de conformidad con los factores demográficos y las tendencias sociales y económicas prevalecientes.

3. Reforzamiento del apoyo tecnológico a la función judicial

Conscientes del valor que tiene la tecnología en el incremento de la eficiencia y celeridad en la gestión judicial, se desarrollaron importantes iniciativas para fortalecer la labor de los despachos judiciales:

- a. Se instalaron 750 computadoras en los distintos tribunales del país.

- b. Se desarrollaron seminarios de capacitación informática en los que participaron cerca de doscientos servidores de la Institución.
- c. Se implementó el sistema automatizado de seguimiento de causas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.
- d. Se instaló el servicio de Internet para beneficiar a todos los despachos ubicados en la sede central.
- e. Se colocó en el sitio de Internet las decisiones judiciales emitidas por la Corte Suprema desde 1993 hasta la fecha.

4. Capacitación de los servidores judiciales

Se han impartido intensivos programas de capacitación para los servidores judiciales en temas decisivos para incrementar la efectividad de los tribunales (liderazgo, trabajo en equipo, manejo efectivo de proyectos, aplicación de nuevas tecnologías a la actividad judicial, etc.). Igualmente, la Escuela Judicial ha ejecutado acciones de capacitación que beneficiaron a más de mil servidores de la Institución.

- 5. Diseño e implementación de un sistema de gestión de calidad basado en la Norma ISO 9001: 2000

El Órgano Judicial inició el proceso de preparación organizacional para ajustar su desempeño a normas internacionales de calidad en servicios (ISO 900, Versión 2000). Este proyecto vanguardista, persigue la implantación de un sistema de gestión de calidad para obtener mejoras sustanciales en el desempeño de las actividades de la Institución.

Su desarrollo inicial ha comprendido, entre otros, la formación de auditores internos y la documentación de los sistemas de calidad.

Este innovador proceso alcanzará como proyecto piloto la jurisdicción penal de circuito del área metropolitana y las tareas administrativas que desarrolla la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

6. Construcción de las nuevas unidades judiciales de Chiriquí y San Miguelito

El Órgano Judicial, en seguimiento del Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia que auspicia el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se verá beneficiado por la construcción de las nuevas unidades judiciales de Chiriquí y San Miguelito, que incorporarán los nuevos modelos en la gestión judicial, integrando en varios edificios próximos a los tribunales y a las agencias del Ministerio Público.

Como parte del rediseño del modelo de gestión judicial, se impulsará la creación de nuevas unidades de apoyo que ayuden a racionalizar los esfuerzos, evitar la repetición de tareas y aprovechar, con mayor eficacia, los recursos disponibles.

7. Creación del Centro de Estadísticas Judiciales y la Dirección de Auditoría Judicial

Como parte de la asistencia internacional, derivada del acuerdo suscrito con el

Consejo General del Poder Judicial Español y la Agencia de Cooperación Internacional de ese país, el Órgano Judicial estableció un Centro de Estadísticas Judiciales con personal y capacidad técnica adecuadas para mejorar la calidad de los índices de medición del sistema judicial, de manera que se faciliten las labores de planificación a mediano y largo plazo.

Igualmente, esta valiosa cooperación internacional, apoyó a nuestra Institución para el establecimiento de una Dirección de Auditoría Judicial, que tiene como objetivo mantener un monitoreo en la calidad del servicio que se presta, detectar fallas en el sistema e investigar conductas contrarias a la ética judicial.

8. Adopción del Plan de Acción para la Agilización de la Justicia por parte del Consejo Judicial

Este plan, que fue el resultado de un trabajo conjunto entre el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de la Administración, el Colegio Nacional de Abogados y los demás gremios forenses, tuvo como marco institucional las guías trazadas por el Consejo Judicial, entidad que fue reactivada luego de más de un lustro.

El Plan de Acción para la Agilización de la Justicia comprendió el levantamiento de los flujogramas que se siguen en los procesos en todas las jurisdicciones del país, y ello permitió identificar los obstáculos que retardan o mediatizan el buen desempeño del sistema judicial. Este programa comprende la identificación de 251 medidas para encarar las dificultades que afectan el servicio de administración de justicia.

9. Ampliación del servicio común de notificaciones al distrito especial de San Miguelito y a la Provincia de Colón.

10. Instalación de mobiliario apropiado para el archivo de los expedientes judiciales en catorce sedes de la ciudad de Panamá

Esta acción, encaminada a facilitar la ubicación de los expedientes, tuvo un impacto positivo en la gestión de los tribunales y mejoró la utilización del espacio físico, en beneficio de las personas que allí laboran y de los usuarios.

11. Suscripción de alianzas estratégicas con instituciones ligadas a la función judicial: Banco Nacional de Panamá, Tribunal Electoral (en lo relativo a la expedición de los certificados del Registro Civil), Dirección General del Registro Público, Caja de Seguro Social, y otras.

12. Análisis y mejora de la gestión administrativa

El Órgano Judicial llevó a cabo un proceso científico de revisión y análisis de las actividades que se desarrollan en las unidades administrativas que conforman la Corte Suprema de Justicia.

Mediante este estudio describió la situación actual y se procedió a identificar oportunidades de mejora en los controles de los procesos claves seleccionados, que cubrió las áreas de Secretaría Administrativa, Recursos Humanos, Contabilidad, Tesorería, Asesoría Legal y abastecimiento del Almacén.

13. Transparencia y participación ciudadana

Nuestra Institución adelantó un conjunto importante de acciones enderezadas al fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública, así como a la creación de espacios de incorporación para la participación ciudadana en la administración de justicia.

En lo que atañe al fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública, el Órgano Judicial, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, colocó desde el mes de abril pasado, en el sitio de Internet, toda la información referente a su planilla, actos públicos, cheques girados y demás datos de la actividad institucional.

En cuanto a la participación ciudadana, se desarrollaron ciclos de conferencias con diversos gremios cívicos, empresariales, profesionales, universitarios, entre otros, para dar a conocer la realidad que enfrenta el sistema judicial y facilitar así la comprensión y colaboración de la sociedad civil. En este sentido, el Órgano Judicial ha ejecutado y apoyado diversos proyectos con la Alianza Ciudadana Pro Justicia, el Centro Latinoamericano de Periodismo y el Forum de Periodistas, en el análisis de temas fundamentales como: la independencia judicial, la importancia de los medios alternos de solución de conflictos, la relación entre los medios de comunicación y la justicia, el fenómeno de la detención preventiva, y otros.

En este año, el Órgano Judicial ejecutará un número importante de proyectos, pudiéndose destacar los siguientes:

14. Creación de nuevos servicios comunes de apoyo a la labor de los Tribunales

El establecimiento de los nuevos servicios comunes que se pondrán en funcionamiento para prestar asistencia a los Despachos Judiciales, comprenderán entre otros, los siguientes:

- a. Registro Único de Entrada de Documentos (RUE), que centralizará el recibo y reparto de los documentos que ingresan al sistema judicial.
- b. Centro de Ejecución de Resoluciones Judiciales y Medidas Cautelares (remates judiciales, embargos y medidas cautelares civiles y penales, y otros).
- c. Centro de Servicios Periciales de Apoyo a los Tribunales.
- d. Centro de Agenda Única.
- e. Centro de Transcripciones Judiciales.
- f. Oficina de Protección al Ciudadano (violencia doméstica, atención a víctimas del delito, y otros).

15. La adopción de un Manual de Buenas Prácticas Judiciales y la estandarización de resoluciones de contenido uniforme para mejorar la calidad y prontitud en la Gestión Judicial.

16. El desarrollo del Proceso de Planificación Estratégica del Instituto de Defensoría de Oficio y de la Escuela Judicial.
17. La dignificación de las sedes judiciales en el ámbito nacional, que comprenderá la reubicación, acondicionamiento, construcción y dotación del equipo y mobiliario necesarios para que el servicio de administración de justicia se brinde en condiciones decorosas.
18. La adopción de los manuales de operación que coadyuven a mejorar la eficiencia de la gestión administrativa del Órgano Judicial.
19. La ejecución de programas para estrechar los lazos de colaboración entre el Poder Judicial y los organismos de la sociedad civil.

En cuanto a las futuras acciones que deben desarrollarse para robustecer la estructura institucional de la Justicia pueden mencionarse, entre otras, las siguientes:

1. Reestructuración y fortalecimiento del régimen de Carrera Judicial que permita contar con un sistema competente de reclutamiento y selección del personal que laborará en los tribunales.
2. Elaboración y puesta en funcionamiento de un sistema efectivo, equilibrado y transparente de evaluación del desempeño para hacer realidad la rendición de cuentas que tiene que dar la justicia a sus ciudadanos.

A este respecto hay que considerar la posibilidad de confeccionar módulos científicos que midan los índices de productividad judicial en cada jurisdicción y tipo de Tribunal, de manera que se pueda determinar si existe o no inequidad en la carga de trabajo y cuál es el volumen de casos que razonablemente puede atender un Juez.

3. Adopción de una estrategia integral para prevenir y sancionar con eficacia todas aquellas conductas que lesionen o comprometan la ética en el servicio judicial.

B. La Reforma Legal

El funcionamiento del Sistema de Justicia se encuentra estrechamente ligado con el régimen legal imperante en un momento determinado. Esto abarca no sólo las normas que integran la legalidad ordinaria sino que también se extiende a las disposiciones de carácter constitucional.

Abstracción hecha de la discusión sobre la acción creadora de la jurisprudencia, está fuera de duda, que una legislación atrasada o no acorde con la realidad vigente, puede influir negativamente en los resultados de la aplicación de la justicia.

En no pocas ocasiones el desempeño del Sistema Judicial es el resultado de factores que escapan al control de los organismos rectores del sector.

Es así que, un elemento de relevante importancia en estos efectos, es el que guarda relación con la denominada Inflación Normativa, que tiene su manifestación más elocuente en la constante expedición de leyes y reglamentaciones que colocan al operador judicial en un permanente rezago en cuanto al conocimiento del parámetro jurídico, que debe aplicar para la solución de una controversia sometida a su

consideración.

Este fenómeno de la Inflación Normativa, que genera indudables efectos perjudiciales sobre la seguridad jurídica, da como resultado problemas muy concretos en el plano judicial, a saber:

Dificultad en interpretar leyes o normas concebidas en términos excesivos o poco claros.

Coexistencia de jurisdicciones y competencias superpuestas sobre materias idénticas.

En el caso de nuestro país se observa que aún existen áreas en el plano constitucional y legal que requieren un importante remozamiento a fin de que este factor se convierta en un apoyo y no en un obstáculo para el funcionamiento de la Justicia.

En el propósito de esbozar algunas líneas renovadoras de nuestro ordenamiento constitucional y legal para llevar a la justicia a la condición que reclama la sociedad del siglo XXI, pueden mencionarse las siguientes:

1. En el ámbito constitucional

En lo que atañe al régimen constitucional aplicable a la administración de justicia sería conveniente explorar la posibilidad de incorporar algunas de las siguientes iniciativas:

a. La eliminación del límite de miembros que deben integrar cada una de las Salas que componen la Corte Suprema, ya que su actual limitación de tres Magistrados prevista en el artículo 200 de la Carta Política, puede restar dinamismo a la posibilidad de aumentar el número de Magistrados por Sala para atender adecuadamente las necesidades funcionales del servicio.

b. La descentralización de la jurisdicción contencioso administrativa que hoy se encuentra concentrada en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, compuesta por tres Magistrados que tienen que asumir la carga de solucionar toda la litigiosidad administrativa que genera la sociedad (artículo 203, numeral 2, Constitución Nacional). Acorde con este planteamiento, la descentralización permitiría la creación de instancias intermedias antes de la Corte para debatir los conflictos propios del ámbito administrativo.

c. Consagrar la posibilidad de que el Órgano Judicial cuente con un régimen presupuestario y financiero autónomo que le permita recaudar algunos ingresos de los servicios no jurisdiccionales que presta, sin necesidad de remitirlos a la caja común del Tesoro Nacional.

d. Instituir un conjunto de condiciones que eviten que los proyectos de la Justicia se vean intempestivamente afectados o sacrificados por recortes presupuestarios o planes de contención del gasto público. En este sentido, lo que se busca es que sea el Órgano Judicial y no las autoridades de economía y finanzas las que indiquen sobre qué partidas tendrá aplicación el recorte o contención presupuestaria. De esta forma se evitarían los inconvenientes que se suscitan en la actualidad, en el que los proyectos del Sistema de Justicia muchas veces se ven mediatizados o postergados por decisiones unilaterales que adoptan las autoridades que manejan las finanzas públicas.

e. Fortalecer la autonomía presupuestaria del Órgano Judicial y del Ministerio Público a que alude el artículo 211 de la Constitución Nacional.

f. A fin de proteger la independencia de los servidores judiciales, debe considerarse la posibilidad de incluir la prohibición de adoptar medidas que en cualquier forma menoscaben o afecten la independencia o dignidad de estos cargos (v. gr. rebaja de salarios y otros).

g. Reconocer a la Corte Suprema la atribución constitucional para reglamentar las leyes relativas a los procesos, crear juzgados o tribunales con carácter permanente o temporal cuando así lo aconsejen las necesidades del servicio; reasignar jueces o tribunales para superar problemas de congestión o rezago, y cambiar el número, nomenclatura, organización administrativa y ubicación de dichos despachos judiciales.

h. Examinar la conveniencia de introducir modificaciones a los mecanismos constitucionales de nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, a fin de cerrar cualquier espacio de eventual ingerencia de la política partidista en la administración de justicia. A este respecto podría meditar sobre la utilidad de un mecanismo como el siguiente:

i. La Corte Suprema de Justicia elaboraría una terna que incluya por los menos a un miembro activo del Sistema Judicial. Dicha terna sería presentada al Órgano Ejecutivo quien tendría que elegir a alguno de los candidatos nominados por intermedio del Consejo de Gabinete. Luego esta designación se sometería a la consideración de la Asamblea Legislativa para su correspondiente aprobación o improbación.

j. Instituir la restricción constitucional de que no pueden ocupar el cargo de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación ni Procurador de la Administración, quienes en los cinco años anteriores al nombramiento hayan pertenecido a algún partido político. De igual forma debe considerarse incluir la prohibición de que los familiares de los citados funcionarios en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad ocupen posiciones en la Administración Pública.

k. Establecer la prohibición de que no pueden ser designados Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación ni Procurador de la Administración personas que sean parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, los Vicepresidentes, Ministros de Estado y Contralor General de la República.

2. En el ámbito legal

En el campo de la legalidad es necesario que el país adelante un proceso de renovación de los códigos y leyes sustantivas y procesales. Algunas de estas iniciativas renovadoras pueden ser las siguientes:

a. Legislación Civil y Mercantil

Convendría instituir la designación de una Comisión Codificadora que actualice nuestra Legislación Civil y de Comercio. Los Códigos Civil y de Comercio que rigen en la actualidad datan de 1916 y fueron concebidos para realidades completamente distintas a las que prevalecen en el mundo de hoy.

Tal Comisión debe examinar la posibilidad de unificar ambas legislaciones en un Código de Derecho Privado que consagre los más avanzados lineamientos científicos, tanto en el derecho de obligaciones como en el campo de la contratación mercantil, financiera, bursátil, marítima y las figuras propias del pujante comercio electrónico.

b. Legislación Penal

Nuestra Legislación Penal vigente rige desde el año 1982, fecha en que se adoptó el Código Penal. Este estatuto ha experimentado un número plural de modificaciones y novedades que sólo demuestran la necesidad de acometer una profunda renovación de la Legislación Penal para que se encuentre en condiciones de responder a los requerimientos sociales de este nuevo siglo.

En esta línea de pensamiento pueden considerarse algunos de los siguientes cambios:

Examinar el elenco de sanciones aplicables a las distintas conductas delictivas tomando en consideración la frecuencia, gravedad y peligrosidad de las mismas. Consagrar disposiciones que instituyan nuevos tipos penales a fin de sancionar conductas atentatorias del bien común propias de este tiempo (v. gr. fraudes electrónicos, manipulación genética, combinaciones monopólicas, violación de la intimidad personal, delitos ambientales, y otros).

Crear disposiciones aplicables para combatir y sancionar con eficacia el fenómeno de la criminalidad organizada. A este respecto debe explorarse la conveniencia de reconocer ciertos beneficios a quienes, formando parte de estas organizaciones criminales colabore u ofrezca información valiosa para su desmantelamiento.

c. Legislación Contencioso Administrativa

La Legislación Contencioso Administrativa panameña está gobernada por las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946. En adición a esta normativa, la Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre procedimiento administrativo incluye algunas disposiciones que afectan a las mencionadas leyes.

El análisis de la realidad que enfrenta la justicia contencioso administrativa lleva a la conclusión de que existe la prioritaria necesidad de propiciar hondas transformaciones en este campo, de manera que la justicia administrativa nacional cuente con apropiados instrumentos para desempeñarse con celeridad y eficacia.

Algunos de esos cambios deben ser los siguientes:

Creación de instancias intermedias de carácter jurisdiccional administrativo

De acuerdo al actual diseño constitucional, el ejercicio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá está atribuido privativamente a la Corte Suprema de Justicia, la cual, por conducto de su Sala Tercera, constituye la instancia definitiva

para enjuiciar la legalidad de los actos, omisiones, prestación defectuosa de servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o realicen en ejercicio de sus funciones los servidores públicos y autoridades nacionales, provinciales y municipales.

La ausencia de instancias jurisdiccionales distintas a la Sala Tercera de la Corte Suprema, origina que un elevado número de controversias lleguen a la consideración de esta Corporación, quien sólo cuenta con tres Magistrados para atender este importante caudal de litigiosidad. La poca efectividad práctica de los recursos que se entablan ante la propia Administración, la que rara vez accede a dejar sin efecto sus determinaciones, hace que los afectados con las mismas no tengan otro camino que entablar directamente sus reclamaciones de legalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Esta situación de excesivo centralismo de la problemática contencioso administrativa, plantea la posibilidad de considerar en una futura reforma –de carácter constitucional y legal– la conveniencia de crear jueces o tribunales intermedios que puedan, hasta cierto punto, desconcentrar la tutela judicial en el ámbito administrativo, dejando que la Sala Tercera de la Corte Suprema represente la última y no la única instancia revisora de la legalidad de los actos de la Administración.

La existencia de jueces o tribunales intermedios de carácter administrativo podría suponer algunas ventajas en beneficio de los administrados, puesto que éstas instancias estarían en condiciones de proveer rápida y eficazmente la protección judicial necesaria para encarar con inmediatez los actos lesivos que expida o ejecute la Administración.

Las experiencias de otros países con los cuales compartimos estrechas y sostenidas tradiciones jurídicas (v. gr. Colombia y España) pueden servir de punto de partida para la reflexión de esta importante temática que, indudablemente, debe ser una de las cuestiones discutidas al momento de abocarnos a la reforma del contencioso administrativo panameño.

Normas sobre gestión y actuación

En una perspectiva reformadora del contencioso administrativo en Panamá, puede considerarse la conveniencia de introducir disposiciones que reconozcan los principios de sencillez e informalidad en las actuaciones procesales que se adelanten ante esta instancia. El reconocimiento de estos postulados ayudaría a morigerar el excesivo rigorismo que se advierte en ciertas normas de la Ley 135 de 1943 que obligan al rechazo in limine de aquellas demandas que no cumplan con determinadas formalidades (v. gr. la falta de autenticación de las copias del auto impugnado con las constancias de su publicación, notificación, ejecución, según los casos; la omisión de ciertos requisitos en el libelo de demanda, y otros).

Para dar concreción a esta reforma podría considerarse la inclusión de los siguientes preceptos:

El que indique el juez administrativo al proferir sus decisiones tiene que tener presente que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustantiva y con ese criterio debe interpretar las disposiciones de carácter procesal.

La norma que establezca que el tribunal debe darle a la demanda, petición, recurso o incidente, el trámite que legalmente corresponda, cuando el señalado por las partes esté equivocado.

Cualquier error o defecto en la identificación de la demanda o recurso no debe constituir obstáculo para que el juez administrativo acceda a lo pedido, de acuerdo con los hechos invocados y la prueba practicada, si la intención de la parte ha sido clara.

Establecer la posibilidad, como existe en la nueva ley contencioso administrativo española (artículo 37.2), que en el caso de que existan procesos masivos de idéntico objeto, el tribunal pueda acordar la suspensión del trámite de la mayor parte de ellos, para dedicarse a uno o varios, de manera que se decidan preferentemente y los efectos de la sentencia estimatoria, se entenderán extendidos a los procesos suspendidos. En esa forma, la jurisdicción contenciosa puede ser más eficiente, ya que con un solo pronunciamiento jurisdiccional pueda resolver un número plural de casos idénticos sin necesidad de acudir al tradicional mecanismo de la acumulación.

Como bien anota González Pérez, en caso de que la sentencia resulte desestimatoria, es previsible que se producirán desistimientos masivos, lo cual contribuirá positivamente a desahogar el sistema.⁴

Consagrar la posibilidad de que el proceso administrativo pueda decidirse sin mayores trámites después de la demanda y la contestación, si el proponente de la acción así lo solicita y no se oponen a ello las partes demandadas.

Debe mejorarse y reglamentarse con claridad el régimen procesal de intervención de terceros en los procesos contencioso de nulidad y plena jurisdicción, ya que el diseño vigente es sumamente escueto y no ofrece mayores ámbitos de desarrollo a sus distintas modalidades.

Debe considerarse la posibilidad de reconocer la condena en costas a cargo de la administración o del demandante que no tiene éxito en su pretensión de ilegalidad.

Convendría examinar la posibilidad de reconocer al Tribunal Contencioso la facultad de imponer sanciones pecuniarias compulsivas (astreintes) tanto al servidor público que desafíe los mandatos y disposiciones emanadas del Tribunal como a la institución pública que rehúsa cumplir lo ordenado.

Procedimientos especiales

El examen del elenco de competencias asignadas al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa pone de manifiesto que algunas materias no cuentan con una adecuada reglamentación procesal aplicable a su tramitación. Tal es el caso, por ejemplo, de las controversias relativas a los contratos administrativos, indemnización de daños y perjuicios por la defectuosa prestación de servicios públicos, y otros.

Para superar estas insuficiencias podrían considerarse en una futura reforma la inclusión de las siguientes normas:

Un conjunto de disposiciones que de manera especial reglamente en forma clara el sendero procesal que deben recorrer las controversias atinentes a la validez,

cumplimiento y ejecución de contratos administrativos, así como los procesos en los que se exige la reparación de daños causados por la Administración en virtud de una deficiente prestación de los servicios públicos.

Puede considerarse el establecimiento de un proceso abreviado o sumario para atender con sencillez y prontitud causas de elevada frecuencia tales como las relativas a las acciones de personal de los servidores públicos. En este proceso sumario, a los demandantes se les exigiría que aporten o aduzcan con su libelo de demanda todas las pruebas necesarias para la comprobación de los hechos en controversia y una vez surtida la contestación respectiva, el proceso pasaría a practicar las pruebas aducidas fijando plazos muy breves y ofreciendo, finalmente, oportunidad para que las partes aleguen.

En el régimen actual no existe tal categoría procesal, de manera que las controversias sobre suspensiones o destituciones en el sector público tienen que ser sometidas a la tramitación ordinaria prevaleciente para cualquier otra materia contenciosa.

Rol del Procurador de la Administración

En el actual sistema legal panameño, el Procurador de la Administración tiene la responsabilidad, en términos generales, de servir de consultor jurídico de la Administración Pública y actúa como defensor de la misma, una vez la legalidad de sus actos es cuestionada en la jurisdicción contenciosa. En muy contados casos, el Procurador de la Administración puede desempeñarse en interés de la ley, razón por la cual muchas veces se ve obligado a tener que desplegar la defensa de actos administrativos de cuestionable legalidad.

Por este motivo y para superar esta deficiencia, podría considerarse un sustancial replanteamiento del papel que debe cumplir la Procuraduría de la Administración en el régimen contencioso administrativo a fin de regular, con toda diaphanidad, que su papel es el de actuar en interés de la ley y no en defensa de la legalidad del acto impugnado.

Agotamiento de la vía gubernativa

Siguiendo el modelo clásico, el contencioso panameño exige que el agraviado con un acto administrativo deba agotar ante la propia Administración los recursos ordinarios (reconsideración y apelación) luego de lo cual quedará habilitado para acceder a la jurisdicción contenciosa.

Esta exigencia que hoy en día es ineludible en el régimen panameño debe ser sometida a una reflexión crítica a los efectos de considerar su eventual atemperación, ya que la experiencia ha demostrado que en la mayoría de las veces los recursos de reconsideración y apelación entablados ante la Administración tienen poca o ninguna eficacia y lo único que contribuyen es a dilatar los trámites de impugnación que pudiera promover el afectado por el acto administrativo ilegal. En este sentido, la reforma podría atribuir carácter potestativo a los recursos de reconsideración y apelación, de suerte que quede librado al criterio del afectado si considera conveniente ejercitar los mismos o decide acudir directamente a la jurisdicción contenciosa para plantear su pretensión de ilegalidad del acto cuestionado. Sobre este particular comparto, en un todo, las observaciones del maestro González Pérez cuando señala:

“Dictado un acto administrativo, cualquiera que sea el Órgano Administrativo del que proceda, ha de admitirse la posibilidad de acudir a los tribunales en defensa de los derechos e intereses legítimos que por él hubieran resultado lesionados. Si bien, debe admitirse la posibilidad de que el interesado pueda, si lo desea, interponer contra él los recursos administrativos que, en cada caso, se prevean. Lo que dependerá de la confianza que se tenga en obtener por ésta vía plena satisfacción de las pretensiones. Si el administrado, en razón de la naturaleza del asunto, evidencia de la infracción del ordenamiento jurídico en que el acto incurre o circunstancias personales del titular del órgano competente para resolver, considera posible una resolución estimatoria por ésta vía, sin tener que acudir al proceso siempre más lento, complicado y costoso ha de admitirse la posibilidad de recurso. Pero si tiene la convicción de que nada logrará en esta vía, no tiene sentido demorar el momento de acudir al proceso, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil. Y, por supuesto, no tiene sentido establecer un sistema de recursos sometidos a distintos regímenes jurídicos, con las consiguientes dudas y dificultades a la hora de tener que agotar la vía administrativa. Un único recurso administrativo y potestativo” (el destacado es propio).⁵

Medidas Cautelares

En el plano de las medidas cautelares es donde quizás se advierte con mayor notoriedad el rezago que experimenta la jurisdicción contencioso administrativa panameña, ya que la única medida cautelar susceptible de ser decretada es la conocida suspensión provisional del acto impugnado.

Sin embargo, como es bien conocido, no todas las situaciones pueden ser adecuadamente tuteladas mediante la adopción de la medida cautelar de suspensión y, por ello, resulta necesario considerar al momento de una reforma, la posibilidad de ampliar el elenco de dispositivos cautelares disponibles en el contencioso.

A este respecto pueden formularse las siguientes precisiones:

Consagrar de modo explícito la posibilidad de que el Juez adopte medidas cautelares innominadas que se ajusten a las necesidades de protección o conservación específica que reclame el caso particular.

Reconocer la factibilidad de que el tribunal autorice la ejecución provisional en tanto se discute la legalidad del acto administrativo que impide su verificación (v. gr. arbitraria negativa al otorgamiento de una licencia para el inicio de actividades de una empresa).

Admitir la posibilidad de que en ciertos casos la sola promoción de la demanda origine la suspensión automática provisional, cuando medien circunstancias de especial urgencia que aconsejen su pronta adopción para impedir el surgimiento o agravación de importantes perjuicios individuales o colectivos.

Regular la posibilidad de que se ordene la celebración de una audiencia para decidir con la mayor brevedad posible discusiones relativas al levantamiento, modificación o mantenimiento de la medida cautelar decretada.

Establecer la posibilidad de que el tribunal pueda exigir la consignación de cauciones para asegurar el eventual resarcimiento de daños y perjuicios que puedan causarse por

la medida cautelar, en caso de que la pretensión de ilegalidad sea desestimada.

Debe normatizarse acerca de la posibilidad de que el tribunal decrete la suspensión provisional en los procesos de nulidad para conjurar el restablecimiento de criterios restrictivos que sólo vendrían a menoscabar la tutela judicial.

Ejecución de las sentencias

Se ha dicho con toda razón que las medidas cautelares y la ejecución forzosa representan dos de los temas cardinales de la justicia administrativa que están reclamando una profunda transformación para que responda a las exigencias modernas.

El régimen contencioso administrativo panameño no escapa a esta situación de insuficiencia en materia de ejecución de las sentencias, razón por la cual se hace imperativo introducir reformas que lo mejoren, algunas de las cuales pueden encaminarse hacia las siguientes áreas:

Reconocer la posibilidad de que el tribunal, en ciertos casos, pueda fijar en la sentencia un plazo para el cumplimiento de las prestaciones que se reconozcan en la decisión.

Debe revisarse la conveniencia de eliminar ciertos privilegios de la Administración que pueden erigirse en manifiestos obstáculos para el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias contencioso administrativas (v. gr. prohibición de inembargabilidad de bienes estatales, y otros).

Considerar la hipótesis de que en determinados supuestos el Tribunal Contencioso puede sustituir a la entidad pública renuente a cumplir con el fallo, de manera que su cumplimiento no quede supeditado a la voluntad de las autoridades del momento.

d. Legislación Procesal Civil y Penal

Pese a que la Legislación Procesal Civil y Penal que hoy nos rige fue inspirada en las tendencias científicas más vanguardistas de la ciencia procesal, la experiencia de su aplicación y los nuevos fenómenos sociales están señalando también la necesidad de emprender renovaciones y adaptaciones en este ámbito.

En ese sentido convendría considerar algunas de las siguientes modificaciones:

Evolución de un sistema inquisitivo a uno acusatorio en el ejercicio de la acción penal.

Simplificación y agilización de los trámites procesales.

Reforzamiento del régimen de sanciones para las conductas notoriamente dilatorias o entorpecedoras de los procesos judiciales.

Desjudicialización de trámites no contenciosos (v. gr. sucesiones sin controversia, inspecciones judiciales sobre medidas y linderos, y otros).

Unificación o reducción sustancial de los tipos de procesos destacando una serie de

atributos comunes al juzgamiento con independencia de la materia jurisdiccional que debe ser decidida (v. gr. proceso por audiencia, concentración de trámite, sencillez de formas, celeridad en el debate y decisión).

Fortalecer los medios alternos de solución de conflictos en el ámbito civil, mercantil, familia y penal, entre otros.

Sobre este punto procede resaltar lo siguiente:

La noción de alternatividad cobra sentido en la medida en que designa o explora vías o mecanismos para obtener la solución a los conflictos por senderos distintos al esquema tradicional de la justicia estatal. Este principio de alternatividad se apoya en el reconocimiento del criterio de Relevancia Judicial que propugna por establecer que sólo deben llevarse a los Tribunales del Estado aquellas controversias que revistan una verdadera importancia y que no hayan podido ser solucionadas en forma distinta a través de la utilización de formas alternas como la negociación directa, la conciliación, la mediación o el arbitraje.

El nuevo enfoque de alternatividad de la solución de conflictos se ha ido abriendo paso con gran vigor en el ámbito comercial, laboral, familiar y civil entre otros, debido fundamentalmente a que, en términos generales, los intereses en conflicto son de tal naturaleza que permiten su disposición o transacción por parte de los involucrados. Este último factor a que he hecho alusión, es decir, la índole transaccional de los intereses en disputa es que ha facilitado que en esos ámbitos de conflictividad los medios alternos como la conciliación, la mediación y el arbitraje estén teniendo un pujante desarrollo.

Sin embargo, esta corriente de alternatividad en la solución de los conflictos ha tomado algún tiempo en visualizarse para la aplicación en el campo penal, a pesar de que, en esta jurisdicción, al igual que en la civil, comercial, laboral o de familia, también está presente el fenómeno de elevados índices de retención que no es más que la manifestación disfuncional del Sistema de Justicia caracterizada por el congestionamiento y rezago de las causas que ingresan en una proporción claramente superior a las posibilidades reales que tiene el tribunal para despacharlas con eficacia y prontitud.

La magnitud de la crisis que enfrenta el Sistema de Justicia Penal ha llevado entonces a que se considere la impostergable necesidad de propiciar soluciones alternas puesto que la mera recurrencia a soluciones represivas no constituye a esta altura de los tiempos la única manera de enfrentar y dar respuesta a los conflictos sociales. Esto ha provocado que se plantee que el ejercicio de la potestad punitiva tradicionalmente confiada al Estado tiene también que ser objeto de reexamen puesto que ya no resulta posible que todo conflicto social se resuelva por intermedio del derecho sancionatorio, razón por la que hay que explorar otras rutas de solución.

Es dentro de este contexto general que el tema de la solución alternativa ha ido haciéndose su espacio en la problemática penal.

En ese sentido la tendencia internacional a la que nuestro país afortunadamente no ha escapado se orienta a privilegiar la utilización de medios alternos en la justicia penal. Resulta importante tener claro que el objetivo que se persigue con el establecimiento

de las figuras de la conciliación y la mediación penal tiene como filosofía el hacer viable que los ciudadanos y afectados con el hecho ilícito reasuman el poder de explorar y diseñar soluciones a sus conflictos todo lo cual seguramente contribuirá a tener una sociedad más pacífica y democrática.

Sin embargo, la temática de los medios alternos encara singulares complejidades en el ámbito penal principalmente porque el sistema aún se apoya en una serie de fundamentos que también requieren una revalorización. Tal es el caso por ejemplo del principio de legalidad y la indisponibilidad de la acción penal, conforme al cual el Estado tiene la obligación de perseguir y penar todos los delitos de acción pública, porque según los esquemas tradicionales del derecho penal esta disciplina regula intereses que en la mayoría de los casos escapan al arbitrio de las personas privadas y según esa posición los intereses que atañen al derecho penal son públicos y, en caso de conflicto, su investigación y sanción corresponde únicamente a los órganos del Estado.

Esta concepción rígida, tradicional e inveterada de la acción penal, se ha ido atemperando a través del reconocimiento del principio de oportunidad y de la figura del desistimiento de la pretensión punitiva que como sabemos son parte ya de nuestro ordenamiento procesal penal.

Los mecanismos alternos de solución de conflictos penales como la conciliación y la mediación representan un punto intermedio entre dos corrientes de pensamiento antagónico como lo son el minimalismo y el abolicionismo, que plantean extremos que no siempre resultan adecuados para ofrecer respuestas a los problemas. Acorde con los seguidores del minimalismo el derecho penal debe estar reservado únicamente para los casos más graves y extremos de manera que la respuesta punitiva se abra paso en aquellos casos en que el conflicto carezca de soluciones alternas.

En contraste con esta tendencia se ubican los partidarios del abolicionismo que considera que las normas del Sistema Penal no están cumpliendo con la función esperada y que la imposición de la pena es estéril y causa al ser humano efectos degradantes que hace que esta solución tenga que ser reemplazada por otros instrumentos ajenos al derecho penal, como lo es la reparación. La conciliación y mediación en el plano penal no pretenden sustituir el sistema criminal sino complementarlo, y su fundamento sí obedece al reconocimiento de que las soluciones puramente carcelarias no siempre resultan la más eficaces para la solución de esa conflictividad. En el planteamiento de solución alternativa del plano penal cobra especial preminencia la figura de la víctima ante la cual la potestad punitiva del Estado tiene que ser objeto de algunas limitaciones.

La conciliación y mediación en los conflictos penales pasa por una revalorización del papel que cumple el derecho penal y la sanción privativa de libertad. En lo tradicional la pena descansa en un concepto retributivo o de venganza. En la teoría de la alternatividad el paradigma retributivo de la pena es reemplazado por un concepto de justicia restitutiva la cual considera que el hecho delictivo es una violación a las relaciones humanas más que una violación a las leyes, entendiéndose que los delitos se cometen contra personas y comunidades, más que contra los Estados. En la justicia retributiva la figura del ofensor o causante del daño es determinante y condiciona la respuesta a preguntas como: ¿qué Ley resultó violada?, ¿quién la violó? y ¿cómo debe castigarse al autor? En cambio, en la concepción de justicia restitutiva las preguntas

son distintas: ¿quién salió dañado?, ¿qué pérdidas sufrió? y ¿cómo podemos reparar su situación?.

Este enfoque de justicia restitutiva que subyace en la teoría de los medios alternos de soluciones penales persigue tres grandes objetivos:

Garantizar la protección y seguridad de la comunidad, permitiendo que los infractores se involucren en actividades reparadoras para evitar futuros agravios pero cuidadosamente supervisados por la comunidad, la cual en ese esquema comparte responsabilidades en el control y reintegro social del delincuente.

Lograr que el infractor se responsabilice ante la víctima por sus acciones y consecuencias, pues, se estima que a través de mecanismos como la reparación, el servicio comunitario y la mediación víctima-victimario el infractor cuenta con la posibilidad de enmendar las consecuencias que ha causado a las víctimas y a la comunidad. Sobre este particular la doctrina ha apuntado lo siguiente:

“El papel del Sistema Judicial debe consistir en proveer recursos para asegurar que los ofensores paguen a las víctimas y cumplan otros requerimientos de reparación, como base prioritarias del programa. (...) El ofensor debe trabajar activamente para reparar los daños y pérdidas de las víctimas y participar en quehaceres que aumenten la empatía con la concreta víctima y las víctimas en general, a fin de lograr que comprenda las consecuencias de la conducta afrentosa y desarrolle un sentimiento de equidad en cuanto al proceso utilizado para administrar justicia.” 6

Proveer vías de rehabilitación a los infractores para que puedan integrarse en actividades edificantes luego de su liberación.

En una perspectiva general podría decirse que las fórmulas de solución alternativas de conflictos en el ámbito penal se han inclinado en el derecho comparado hacia la atención de los delitos menos graves en la justicia penal juvenil que es donde se registran la mayor cantidad de experiencias exitosas. Así en los Estados Unidos se han identificado al menos trescientos programas de mediación en la justicia penal juvenil, quinientos en Europa y cincuenta en Canadá, estos programas están encaminados a ofrecer una diversidad de alternativas previas a que el joven ingrese al Sistema Judicial Criminal.

Ahora bien, en el plano comparado se están ensayando estos programas en los casos de crímenes violentos y graves, inclusive homicidios perpetrados por personas adultas para responder a iniciativas de las víctimas que querían reencontrarse con las personas que habían cometido el crimen en su perjuicio.

En lo que atañe a nuestro país no hay duda que se encuentran herramientas legales que pueden facilitar el establecimiento de políticas de solución alternativa de conflictos penales. El reconocimiento del principio de oportunidad reglado, introducido por la Ley 39 de 26 de agosto de 1999 y cuya constitucionalidad fue reafirmada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 28 de junio del año en curso, constituye uno de esos mecanismos facilitadores de soluciones alternativas. Igualmente útil es la figura del desistimiento de la pretensión punitiva previsto en el Código Judicial.

A pesar del encomiable esfuerzo que ha adelantado el Ministerio Público con esas iniciativas legales y con la creación del Departamento de Concertación Social, me

parece que se requiere de una revalorización crítica del fenómeno con miras a mejorarlo y alcanzar así los propósitos que han alcanzado su establecimiento. En esa vía podría por ejemplo analizarse qué otras figuras delictivas pueden ser incorporadas a la lista de hechos punibles que admiten el desistimiento de la pretensión punitiva. Es posible que aún existan otros delitos que también puedan ser susceptibles de desistimiento según ciertas condiciones (v. gr. delitos contra los derechos de autor, competencia desleal, quiebra culposa, ejercicio ilegal de una profesión, delitos contra la libertad de culto, y otros). Podría también repensarse las exigencias para que tenga lugar el desistimiento de la pretensión punitiva principalmente en lo que respecta a las modalidades de reparación.

También podría considerarse modificaciones procesales para estimular la utilización de los medios alternos cuando ya el proceso penal está en marcha. De la misma manera y dentro de un contexto de favorecer los medios alternos que lleven a la descongestión de la jurisdicción penal convendría explorar la conveniencia de incorporar las llamadas "Oblaciones" que reconoce el derecho alemán e italiano y de conformidad con la cual el acusado por un delito económico sancionado con días multa puede solicitar al Tribunal que le fije el monto de la sanción que le correspondería en caso de ser declarado responsable y de pagar la suma fijada se produciría la extinción de la acción penal.

C. La Reforma Cultural

El cambio en la Justicia incluye un componente importante de transformación cultural. Dicha transformación cultural debe estar orientada a conseguir que la justicia sea vista por la sociedad como una empresa que requiere el concurso de todos los ciudadanos sin importar su vinculación o no con el mundo forense.

Para los abogados esta reforma cultural supone una reconceptualización de su papel en la sociedad. Es preciso que los profesionales del derecho superen el esquema reyertista y pugnaz que tradicionalmente ha caracterizado a los abogados por una proyección promotora de consolidación y paz en la sociedad.

Para hacer viable el cambio en la clase forense es necesario incorporar a los gremios para que promuevan entre sus miembros este enfoque en el ejercicio de la abogacía.

Las prácticas dilatorias o la promoción excesiva de recursos de dudoso fundamento son incompatibles con las exigencias éticas y sociales que hoy se reclaman a los profesionales del derecho.

Por lo que toca a las demás fuerzas sociales la reforma cultural en apoyo del cambio a la justicia plantea que todas las organizaciones ciudadanas emprendan un esfuerzo pedagógico distinto en el manejo de la conflictividad. Si se logra la promoción a todo nivel de los medios alternos de solución de conflictos seguramente se reducirán los índices de judicialización de las controversias, ayudando de esta forma a que la justicia funcione mejor y ofrezca rendimientos aceptables.

IV. Justicia para los Nuevos Tiempos

El conjunto de anotaciones que preceden deja ver en mi concepto que la sociedad del futuro pese a los notable y sustanciales avances y progresos será escenario de importantes tensiones conflictuales debido a que si prevalecen las tendencias que dominan esta nueva forma de relación entre los actores económico, político y sociales probablemente se incrementarán graves y lamentables situaciones de exclusión y marginación.

La realidad de la justicia es, como sabemos, compleja y no admite por tanto, ni generalizaciones simplistas ni opiniones sin fundamento. La delicada y difícil coyuntura en que se encuentra el sistema judicial sólo puede superarse con buena fe y decidido espíritu constructivo de todos los miembros de la comunidad.

La experiencia internacional ha demostrado que los países que han alcanzado sustanciales niveles de desarrollo y bienestar han sido aquellos en que la sociedad ha decidido acoger como valor superior del contrato social la posición de sus jueces y tribunales.

La construcción y fortalecimiento de un Sistema Judicial confiable y competente es cuestión que toma tiempo y trabajo, ya que una de las funciones más complejas y sagradas que puede encomendársele a un hombre sobre la tierra, es la de juzgar y decidir las disputas de sus semejantes. Contar con un buen Juez toma años de esfuerzo, abnegación, mucho estudio y experiencia.

La reforma judicial es una pieza fundamental para iniciar la exitosa y urgente Reforma del Estado Panameño.

Ahora bien, tomando en cuenta éstas previsible realidades a que nos enfrentamos y nos enfrentaremos estimo que la Justicia Panameña del siglo XXI deberá estar orientada hacia el cumplimiento de un papel mucho más relevante que el que hemos conocido hasta el momento, ya que su desempeño estará marcado por una época que se caracterizará por la presencia de asombrosos avances tecnológicos pero también por crecientes y desafortunadas desigualdades económicas y sociales. Es por ello que, particularmente, considero que nuestro Sistema Judicial tendrá que experimentar una profunda transformación con el propósito de alcanzar los siguientes atributos y funciones:

1. La Justicia Panameña del siglo XXI tendrá que ser eficiente y eficaz para cumplir con prontitud las demandas que formulan los integrantes del conglomerado social. No bastará ya cumplir formalmente con las actividades asignadas a la Justicia sino que ésta tendrá que estar centrada en la consecución de resultados y respuestas efectivas hacia quienes demandan sus servicios.
2. La Justicia Panameña de este nuevo siglo tendrá que cifrar su acción institucional sobre tres nociones cardinales: eficacia, integridad y rendición de cuentas, de manera que evitemos que ella continúe erosionándose en la estimación comunitaria como un instrumento civilizado de solución de controversias.
3. La Justicia Panameña de este nuevo tiempo tendrá que tener una mayor vocación y compromiso para tratar de brindar solución sustantiva a las controversias que se planteen a su consideración, dejando a un lado la inveterada práctica del formalismo que en muchas ocasiones sirve de refugio para no encarar los conflictos.

4. Nuestra Justicia en este nuevo siglo tendrá que esmerarse para legitimar democráticamente sus decisiones de forma que cuente con un mayor respaldo de los componentes sociales. No debemos perder de vista que, en esta centuria más que ninguna otra, el éxito y cumplimiento de la Ley dependerá de la calidad y confianza que inspiren los Jueces.

5. La Justicia de este siglo que inicia, tendrá que desplegar su actividad con una óptica global y no local, ya que debido a la interdependencia que impera en el plano internacional cada vez más se requerirá que el Juez nacional, tenga la necesidad de aplicar con pleno conocimiento instrumentos internacionales para dar solución a diversos conflictos (v. gr. sustracción ilegal de menores, soborno transnacional, y otros.).

En suma, la Justicia que debemos tener los panameños en el siglo que comienza, tendrá sobre sí la delicada función de ser un efectivo instrumento propiciador de confianza y cohesión social y deberá convertirse en un insustituible promotor y defensor de los valores de la paz, solidaridad, equidad y libertad en nuestra Nación.

Bibliografía

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Reforma Judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos? Lima: CAJ,200.

Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe>

DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE DEMOCRACIA Y CONFIANZA PÚBLICA: El Nuevo Compromiso de la buena gobernabilidad para las Américas, AG/DEC 31 CXXX III-0/03, adoptada en la Cuarta Sesión Plenaria celebrada el 10 de junio de 2003.

GARAVANO, Germán, CHAYER, Héctor, CAMBELLLOTTI, Carlos y RICCI, Milena. La problemática de la oficina judicial en la Argentina. Programa integral de Reforma Judicial. Ministerio de Justicia, Seguridad y derechos Humanos.

Disponible en: <http://reformajudicial.jus.gov.ar>

HAMMERGREN, Linn. ¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial. Revista CLAD Reforma y Democracia, N° 23, Caracas: junio 2002.

Disponible en: <http://www.clad.org.ve>

MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. Programa Integral de Reforma Judicial.

Disponible en: <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/componentes7index.htm>

MORA, Luis Paulino. Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia. Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia. México: 10-12 de mayo de 2001.

Disponible en:

<http://www.worldbank.org/publicsector/legal/conferencepapers.htm>

REYNA, Santiago, TORRES, Juan Emilio, MATTA, Andrés y OBEIDE, Sergio. Análisis y diagnóstico de la estructura organizacional del área administrativa del

poder judicial de la provincia de Córdoba, Argentina.

Disponible en: <http://www.clad.org.ve>

SESIN, Domingo. Estrategia concreta para incrementar la calidad y la celeridad de las decisiones judiciales sin variar el presupuesto. La experiencia del Poder Judicial de Córdoba, Argentina. Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia. México: 10-12 de mayo de 2001.

Disponible en:

<http://www.worldbank.org/publicsector/legal/conferencepapers.htm>

WEHLE, Beatriz I. y MONTENEGRO, Roberto. Transversalidad y agenciamientos: saberes y competencias implícitos en la organización del trabajo en los tribunales nacionales de Capital Federal, Argentina. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

Disponible en: <http://www.clad.org.ve>

Adán Arnulfo Arjona López

Adán Arnulfo Arjona López obtuvo el título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Santa María La Antigua en 1984. Cursó estudios de especialización en Derecho Mercantil y en Seguros en la Universidad Externado de Colombia. Participó en el Programa Ejecutivo “Aspectos Legales de los Negocios Internacionales”, dictado por INCAE en asocio con la Universidad de Georgetown (1999).

Fue miembro asociado de la firma forense Alfaro, Ferrer, Ramírez & Alemán desde 1984 y Socio desde 1989 hasta 1999.

Consultor Externo en el Programa de Mejoramiento de la Administración Justicia BID-Panamá, Componente B-1, redefinición institucional de la Procuraduría de la Administración y le correspondió elaborar el anteproyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, 1999. Consultor Externo en el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Administración de Justicia en Panamá, agosto 1997, área procesal, civil, de menores y familia.

Miembro de la Comisión Asesora nombrada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro en relación con el proyecto de Código Tributario (área procesal) 1993; Miembro de la Comisión Asesora nombrada por el Ministerio de Vivienda para la elaboración del Reglamento sobre Trámites y Demandas de Arrendamientos Urbanos de la Ley 93 de 1973 (1993).

Se desempeñó en el cargo de Magistrado Suplente del Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá hasta diciembre de 1999.

Fue designado como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en diciembre de 1999. Posteriormente, fue elegido Presidente de la Corte Suprema de Justicia, cargo que ejerce desde enero de 2002 hasta la fecha.

Es autor de numerosas monografías y artículos en materia procesal y civil.

Fue Presidente del Instituto Panameño de Derecho Procesal y miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, del Instituto Panamericano de Derecho Procesal, de la Asociación Panameña de Arbitraje, de la Asociación Americana de Derecho Comparado, de la Asociación Internacional de Derecho de Seguros y del Colegio Nacional de Abogados.