

Un nuevo modelo de gestión judicial

Carmen Luz De Gracia de García

Generalidades:

Estructura del órgano Judicial de Panamá

En la actualidad el Órgano Judicial está compuesto por los siguientes tribunales:

1. Corte Suprema de Justicia,
2. Tribunales Superiores,
3. Juzgados de Circuito o Seccionales, y
4. Juzgados Municipales

Se encuentra estructurado en cuatro distritos judiciales, atendiendo a la cercanía de las provincias.

Corte Suprema de Justicia:

El máximo tribunal está integrado por nueve magistrados. La Corte ejerce jurisdicción en los asuntos Civiles, Penales, Contencioso Administrativo y Laboral, Administrativos, Disciplinarios, y Etico-Profesionales de los Abogados y Negocios Generales. Conoce y decide los procesos de inconstitucionalidad por razones de fondo y de forma así como sobre las consultas que formulen los servidores públicos encargados de impartir justicia sobre una disposición legal o reglamentaria, aplicable al caso en controversia.

La Ley divide la Corte Suprema en Salas de Decisión, formada por tres magistrados permanentes en cada una. Corresponde a la Sala conocer de los procesos en única instancia, de los recursos de casación, de apelación, de hecho, contencioso administrativo que se interpongan contra actos administrativos o contra las resoluciones de los tribunales superiores de distrito judicial, según corresponda conforme a la materia y su esfera de competencia. También le corresponde conocer las acciones de amparo de garantías constitucionales y de habeas hábeas.

Existen cuatro salas:

1. Sala Primera (Civil)
2. Sala Segunda (Penal)
3. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo y de lo laboral)
4. Sala Cuarta (Negocios Generales)

Tribunales Superiores

En la República de Panamá, existen cinco Tribunales Superiores ordinarios que conocen de materia penal, civil y constitucional.

El Primer Tribunal Superior Civil, tiene competencia en la provincia de Panamá, Colón y Darién, y San Blas. Está compuesto por cinco Magistrados.

El Segundo Tribunal Superior de Justicia conoce negocios en materia penal, y al igual que el anterior está compuesto por cinco magistrados y tiene jurisdicción en las mismas provincias.

El Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial tiene su sede en Penonomé, provincia de Coclé. Está compuesto por tres magistrados que conocen de asuntos penales y civiles, y tiene competencia en dos provincias.

El Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, donde labora la suscrita, el cual tiene su sede en David, provincia de Chiriquí, conoce de asuntos civiles y penales de dos provincias.

El Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial, ubicado en la provincia de Los Santos, que conoce de igual manera de asuntos civiles y penales.

A pesar de que los tribunales superiores ubicados en las provincias conocen de asuntos civiles y penales, únicamente cuentan con tres magistrados de los tribunales con sede en la capital, que están integrados por cinco magistrados.

Además de los Tribunales Superiores Ordinarios, contamos con tribunales de jurisdicciones especiales como Marítimo, Laboral, Familia, Niñez y Adolescencia, de Competencia y Asuntos del consumidor, y de Trabajo.

Juzgados de Circuito y Municipales:

Dentro del organigrama del Órgano Judicial se encuentran los juzgados circuitales y municipales, que conocen de causas civiles, penales, al igual que los juzgados seccionales .

Dentro de esta estructura básica de los Juzgados de Circuito y municipales existe una célula que está compuesta por un Juez y éstos a su vez cuentan con un secretario y su personal de apoyo como oficiales mayores, escribientes, estenógrafos, citadores, portero; situación que se repite en todos los despachos del Órgano Judicial .

Estado Actual del Sistema de Administración de Justicia en Panamá

En la Institución se han detectado problemas como la falta de apoyo administrativo a las labores que desempeña el Juez (Jefe de Despacho), ya que parte de su tiempo es dedicado a labores administrativas como nombramientos, licencias, vacaciones, a costa del tiempo que dedicaría a los asuntos jurisdiccionales. Otro problema que se confronta es un deficiente sistema de notificaciones, existe un alto porcentaje de procesos pendientes de notificación, lo que constituye un atraso en la trámite del mismo. De igual manera el sistema de reparto es lento, el equipo multidisciplinarios de trabajo es escaso, para atender casos de violaciones, violencia intrafamiliar y otros.

No contamos en la actualidad con suficiente equipo de oficina, y mobiliario; existen Tribunales (Juzgados) que utilizan máquinas manuales. A pesar de que se ha ido incorporando poco a poco un sistema de tecnología, esta no ha llegado aún a todas las regiones como la nuestra (Chiriquí).

En infraestructura el Órgano Judicial alquila más del 80% del área que utiliza.

Estos y otros problemas como la dispersión de los Despachos Judiciales, la carga laboral, los

gastos ocasionados por el alquiler de las oficinas, las restricciones de expansión, cantidad de población por juzgados, la poca accesibilidad a los distritos cabecera de la Provincia, fueron algunos de los elementos que se consideraron para la creación de las unidades judiciales regionales en la Provincia de Chiriquí (área rural) y en el Distrito de San Miguelito (urbana).

Estructura de los Tribunales en el Tercer Distrito Judicial

En el Distrito de David, Provincia de Chiriquí, sede de una de las Unidades Judiciales Regionales, actualmente, está compuesto por los siguientes despachos:

1. Tribunal Superior Mixto, compuesto por tres Magistrados que conocen de asuntos civiles y penales,
2. Ocho Juzgados de Circuito, tres -3- de ellos penales y cinco -5- civiles,
3. Un Juzgado de la Niñez y Adolescencia, y equipo interdisciplinario
4. Un Juzgado Seccional de Familia, y equipo interdisciplinario
5. Un Juzgado Seccional de Trabajo;
6. A nivel municipal funciona un -1- Juzgado Municipal Penal, un -1- Juzgado Municipal Civil y dos -2- Juzgados Municipales de Familia.
7. Adicionalmente, funciona el Instituto de Defensoría de Oficio, el cual cuenta con cuatro defensores .

En el resto de la provincia laboran trece -13- Juzgados Municipales Mixtos, los cuales se esperan van a ser interconectados informáticamente con las Unidades Judiciales.

Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia.

¿En qué consiste el Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia?

Es uno de los programas que ejecuta el Organo Judicial a nivel nacional con el fin de subsanar las deficiencias estructurales que inciden en la prestación del servicio.

El programa se lleva a cabo con un costo aproximado de 27 millones de balboas, de los cuales el 70% es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y un 30% por el Estado Panameño.

Al Organo Judicial le han sido asignados 11 millones 351 mil balboas, para el desarrollo de seis -6- componente básicos que son;

1. Descongestión judicial: Su objetivo central era descongestionar a los juzgados civiles existentes mediante la creación de juzgados temporales. Este programa concluyó con resultados positivos para la institución.
2. Gestión y Planificación Estratégica: Su fin es garantizar la productividad, efectividad y calidad de los servicios que presta la organización. Para tales efectos se prevee la adquisición de equipo de informática con lo cual se dotará a la provincia de Chiriquí como también la capacitación del personal relacionado con la planificación estratégica.
3. Capacitación y Carrera Judicial: Perfeccionar el sistema de carrera judicial y vincular la capacitación a dicho a fin de perfeccionar al recurso humano, lo que ha permitido la

capacitación de más de 2000 funcionarios judiciales del Órgano Judicial y del Ministerio Público. Con este programa se está perfeccionando a funcionarios de la institución con el otorgamiento de becas para el estudio de posgrado y maestrías.

4. Modificaciones Procesales y de Acceso: Su finalidad es imprimir celeridad a los procesos y además buscando medios alternos de solución a los conflictos, a creación y modificación de normas.
5. Participación ciudadana: Este componente tiene como finalidad desarrollar un programa de educación dirigida a la niñez y adolescencia con el fin de que tengan conocimiento sobre los servicios que brinda el sistema de administración de justicia y los derechos y deberes consagrados en la Constitución.
6. Y por último el componente de Reorganización y Gestión de los Servicios Judiciales que tiene como objetivo rediseñar los procesos de gestión judicial y los procedimientos y trámites de las causas.

Este componente de reorganización y gestión de los servicios judiciales, involucra el diseño y desarrollo de un nuevo Modelo de Gestión Judicial ha implementarse en el Órgano Judicial como en el Ministerio Público.

El proyecto comprende el diseño de un Modelo de Gestión de Despachos Judiciales Corporativos que comprende la centralización en una Secretaría a un equipo de funcionarios para ponerlos al servicio de varios jueces en todas las labores de apoyo que actualmente supervisan.

Las unidades judiciales referidas serán diseñadas de manera que reúnan las condiciones geográficas, y espacios para las instituciones, a fin de que puedan brindar una mejor atención al usuario y exista una coordinación entre las instituciones que allí funcionan. Constarán de ocho edificios en total en el distrito de David. Cuatro edificios para áreas comunes. Dos para el Organo Judicial y dos para el Ministerio Público.

En San Miguelito el área judicial contará con tres edificios.

En el distrito de David, actualmente se están construyendo las infraestructuras y se preveé que para inicios del 2003 estarán abriendo sus puertas para atención al público las unidades judiciales regionales y con ellas la implementación del Nuevo Modelo de Gestión.

Objetivos de la Unidades Judiciales

Entre los objetivos de las Unidades Judiciales Regionales se destacan los siguientes:

- _ Concentrar en un área geográfica las diferentes Instituciones que participan en el servicio judicial;
- _ Mejorar la atención al usuario;
- _ Crear modelos de gestión a fin de agilizar la Administración de Justicia;

- _ Lograr la accesibilidad de los usuarios a las instalaciones que brindan un servicio de justicia y
- _ Aprovechar la tecnología de información y comunicación.

Concepto del Nuevo Modelo de Gestión.

Un Modelo de Gestión se define como la variedad de elementos que constituyen la cultura de una organización, que incluye valores, modelos mentales, actitudes, normas, estructuras organizativas, procedimientos y conductas.

Ajustando esta definición dentro del componente en desarrollo, entendemos que es el mejoramiento de la gestión interna con el objetivo de agilizar la administración de justicia, para lo cual se requieren cambios de actitudes y aptitudes de los funcionarios involucrados.

Situación de la Gestión Actual en el Órgano Judicial:

1. Concentración en la figura del Juez de funciones jurídico, jurídico administrativos y administrativas del Juez .
2. Realización de actividades individuales en ciertos tipos de trámites que pudieran realizarse de manera compartidas a fin de economizar tiempo y costos.
3. Inexistencia de instrumentos de evaluación del desempeño.
4. Escaso apoyo de la oficina administrativa en la región.
5. Falta de uniformidad en el desarrollo de las labores judiciales (vg. Elaboración de estadísticas, informes, trámites judiciales, etc.)
6. Deficiencia en el sistema de notificaciones judiciales y control de evidencias.
7. Pobre atención al público por insuficiencia de personal capacitado.
8. Dispersión de la Legislación aplicable a los procesos.
9. Insuficiencia de tribunales y el consecuente personal requerido.
10. Asignación presupuestaria baja.
11. Falta de herramientas para la realización de las labores.

¿Qué se espera fomentar con el nuevo modelo de gestión?

- Liberar al Juez de los aspectos administrativos, para que se dedique a su labor jurisdiccional.
- Brindar una mejor atención al público.
- Reubicar a los funcionarios en tareas específicas de acuerdo con sus conocimientos, habilidades y formación profesional.

- Dar a los usuarios del sistema una pronta y cumplida tramitación en los expedientes.
- Adaptar de este modelo las nuevas leyes recién promulgadas y por promulgar en materia penal y civil.
- Considerar la creación de nuevos juzgados en el área de San Miguelito como en Chiriquí.
- Creación de sistemas de Evaluación de Desempeño.

El Órgano Judicial ha contratado para el diseño y desarrollo del nuevo modelo de gestión a la firma consultora Arden & Price consulting, empresa a la que le presentó una estructura basada en el modelo de despacho corporativo, fundamentada en dos aspectos principales.

1. “Aprovechamiento óptimo de recursos de los Despachos judiciales por medio de la profesionalización y centralización de funciones administrativas de apoyo.
2. Aplicación de tecnología moderna de gestión”. (Segundo Informe – mayo 2001 de la firma consultora)

El esquema presentado por la Corte Suprema de Justicia, fue el resultado de consultas y talleres con los funcionarios judiciales y visitas a otros países extranjeros con proyectos similares al que se pretende implementar en nuestro país, de manera que es a través de este esquema que se diseñará el modelo de gestión.

Este diseño del nuevo modelo de gestión es un proyecto que se llevará a cabo, como ya lo mencionamos en dos áreas específicas de la República, el cual comprende una etapa de ejecución y otra de evaluación, para poder realizar en un futuro los ajustes que se requieran con la posibilidad de extenderlo a todo el país.

Con el fin de acordar la estructura del modelo, la firma consultora realiza talleres con los funcionarios judiciales en las dos áreas seleccionadas para la creación de las unidades judiciales regionales, en los distritos de David y San Miguelito. Estos talleres se llevan a cabo en la sede del Tribunal Superior en los cuales participan Magistrados, Jueces, Secretarios, Oficiales Mayores, personal del equipo interdisciplinario en un clima de respeto y cordialidad, que si bien no estaban previstos dentro de las cláusulas contractuales, se han realizado con el fin de conocer la realidad a fin de diseñar el modelo lo más ajustado a las necesidades y cultura del área.

Con el fin de reubicar a los funcionarios en los cargos que se van reestructurar la empresa consultora realizó entrevistas y encuestas a todos y cada uno de los funcionarios que laboran dentro de la institución a en los cuales se recogen las ideas, inquietudes de los participantes para lograr una mejor optimización del recurso humano.

Debemos hacer énfasis en la importancia de los talleres con todos los funcionarios que forman parte del sistema judicial a quienes les corresponderá ejecutar el modelo propuesto, ya que esto involucra cambios de actitud y aptitud para aceptar y romper esquemas tradicionales que forman parte de una cultura jurídica, ya que los juzgados tal como están concebidos, desaparecen para dar paso a un despacho donde estarán únicamente el juez con su secretaria (o) y asistente.

El nuevo modelo de gestión centraliza en secretarías comunes por jurisdicciones a un equipo de funcionarios que brindarán a los jueces independientemente de la instancia, apoyos administrativos, técnicos y logísticos, esto es lo que se denominará Secretaría Judicial Regional.

También contempla este nuevo modelo de gestión, la creación de una oficina de apoyo judicial que brindará servicios de apoyo jurídico administrativo y administrativo.

Estamos conscientes que es un cambio que trae consigo muchas inquietudes y temores por parte de los operadores del sistema, ya que algunos se preguntan lo siguiente: ¿dónde me van a ubicar?, ¿seré despedido?, emociones que deben ser tomadas en cuenta y por ello la firma consultora en los talleres les señala que los cambios que se están dando de carácter legal y administrativo, son necesarios para la implantación del modelo, pero no para desmejorar la situación actual de los funcionarios.

Objetivos del nuevo modelo de gestión.

De acuerdo con el segundo informe presentado por la firma consultora los objetivos son los siguientes:

- _ Establecer y controlar la ejecución de una política de desarrollo judicial que responda a las expectativas definidas por los jueces y el personal de los juzgados en relación con el mejoramiento de la calidad de justicia en su área de influencia.

- _ Organizar el flujo cotidiano de operaciones y procedimientos internos del juzgado así como sus mecanismos de control, desarrollando una estructura del juzgado que permita cumplir con las necesidades operativas y lograr efectividad en el cumplimiento de sus objetivos.

- _ Establecer una nueva cultura en los juzgados que privilegie la participación, el liderazgo colectivo y la innovación. Fortalecer el rol de jefe educador para construir actitudes acordes con los principios y valores definidos y crear un plan educativo que sirva de marco de referencia para determinar las capacitaciones y entrenamientos que serán necesarios para orientar y acompañar el proceso de cambio y garantizar una cultura de calidad del servicio que fortalezca el sistema judicial frente a los usuarios y la sociedad en general.

La unidad consultora ha considerado que en atención a la categoría de los usuarios del sistema (Órgano Judicial), se deben crear unas unidades especializadas, a fin de atender las necesidades de unos y otros, como centro de asistencia a la víctima del delito, centro de soluciones alternativas de conflictos, atención al público. Defensoría, valorización y seguimiento psicosocial. Estas instancias contribuirán a identificar las necesidades de los usuarios, toda vez que en algunas ocasiones no requieren de servicios de los que brinden en un juzgado, sino otros.

Algunas de las instancias mencionadas aún no se han implementado, ya sea porque no cuentan con un marco legal vigente, o por motivos presupuestarios, por ejemplo la Ley 31 de 1998, crea el centro de protección a las víctimas del delito, el cual funciona de manera limitada, contando únicamente con dos (2) abogados que funcionen en la Corte Suprema de Justicia, con lo cual no se logran los objetivos de la ley.

En un tercer informe la firma consultora ha presentado los procesos que constituirán el modo de operar de los despachos judiciales, cuando se implemente el nuevo modelo de gestión. (a la fecha de redacción de este documento dichos informe no había sido aprobado aún por la unidad ejecutora).

Para tales efectos dichos procesos se han ubicado en cuatro -4- niveles:

- a. El nivel I jurídico,
- b. El jurídico-administrativo,
- c. Servicios complementarios, y
- d. El nivel administrativo.

El nivel jurídico está compuesto por el Consejo de Jueces, los Jueces individualmente y la Secretaría Judicial.

Actualmente, existe una polémica con la creación del Consejo de Jueces por ser una figura que no se encuentra establecida en la Ley y que podría interferir de alguna forma con el nivel jerárquico establecido en el Código Judicial., ya que hasta el momento de la presentación del tercer informe de la empresa consultora no han sido definidas sus funciones.

El nuevo modelo de gestión pretende concentrar la atención del juez en el área sustantiva.

En la Secretaría General se busca optimizar los recursos concentrando en un sólo lugar a los funcionarios que servirán de apoyo a los jueces.

En el nivel jurídico administrativo se agrupan una serie de subprocesos principales a saber:

- * Sub-proceso de Recibo de Documentos
- * Sub-proceso de Reparto
- * Sub-proceso de Archivo
- * Sub-proceso de Notificación
- * Sub-proceso de Audiencia
- * Sub-proceso de Apelación
- * Sub-proceso de C.P.A.
- * Sub-proceso de Perito Interno
- * Sub-proceso de Perito Externo
- * Sub-proceso de Información de Expedientes
- * Sub-proceso de Salida de Expedientes
- * Sub-proceso de Estadísticas
- * Sub-proceso de Pago y Cobro de pensiones
- * Sub-proceso de Consignación y Devolución de fianzas

En el tercer nivel de servicios complementarios, encontramos:

1. La defensoría de oficio:
2. Atención a víctimas del delito,
3. Solución alterna de conflictos, valorización, apoyo y seguimiento psicosociales.

El cuarto nivel Administrativo, involucra los servicios generales, tales como:

1. Transporte,
2. Compras
3. Despacho de almacén.

Para concluir tenemos que el estudio que desarrollará la firma consultora sobre el diseño y desarrollo del nuevo modelo de gestión tiende fundamentalmente a concentrar la labor Juez en el aspecto sustantivo, es decir, en la resolución de la causas que se someten a su consideración, de forma que se separen las funciones estrictamente jurídicas de otras que realiza en la actualidad.

Los funciones jurídico-administrativas, los servicios complementarios y las administrativas estarán bajo la responsabilidad de una Secretaría de Apoyo y Trámite, en la que se crearán servicios comunes a todos los Juzgados y fundamentalmente se implementará un sistema de seguimiento de expedientes automatizado para todas las jurisdicciones.

Lo anterior lleva aparejado la creación de estructuras físicas y la dotación de equipos informáticos, de comunicación, y mobiliario de oficina, que posibilite la separación de las funciones en referencia y la prestación de un servicio eficiente de administración de justicia en los distintos niveles.

Paralelamente a la construcción de edificios para albergar las oficinas del Organo Judicial se tiene contemplado la creación de estructuras similares para el Ministerio Público, así como el establecimiento en el área, de instituciones que participen en el servicio judicial, con el objetivo de acercar en un lugar común, a cada uno de los integrantes de manera que permita desarrollar la labor de administrar justicia con la calidad y celeridad.

Se contempla además la posibilidad de cambios normativos, sin que esto implique el estudio minucioso del proceso y su transformación.

Cabe destacar que la creación de la Unidad Regional comprende varias etapas, correspondiéndole a la empresa consultora Arden & Price consulting, el diseño y desarrollo de modelos de gestión alternativos a los actuales despachos judiciales, sin que esto incluya fases de ejecución ni prueba de campo.

Estimamos que será de gran impacto para la población, usuarios del sistema, clientes externos, (abogados) al lograr la concentración en una misma área geográfica de todos los servicios judiciales. De igual manera la creación del nuevo modelo redundará en beneficio de los clientes internos quienes podrán cumplir de manera eficaz y eficiente con su labor, mediante la utilización de la tecnología y comunicación, que se tiene destinada para la región.. Adicionalmente, este nuevo modelo presupone la descentralización de una serie de servicios administrativos que permitirán contar con los recursos humanos y materiales de apoyo en la función judicial. Cabe destacar que gran parte de los servicios administrativos deben ser solicitados a las oficinas centrales en la ciudad de Panamá, los que provoca demoras en la realización de las funciones.

En definitiva se espera que este proyecto cumpla con las expectativas fijadas como lo son la agilización de los trámites y la consecuente satisfacción de los usuarios internos y externos del sistema.

BIBLIOGRAFÍA:

- ARDEN & PRICE. Segundo y Tercer Informe Parcial. Reorganización de los Servicios Judiciales. Diseño y Desarrollo del Modelo de Gestión de las Unidades Judiciales Regionales del Organo Judicial del Distrito de San Miguelito y Provincia de Chiriquí. Mayo-julio 2001, respectivamente. Panamá.
- ORGANO JUDICIAL. Ivstitia. Boletín Informativo del Organo Judicial. Edición extraordinaria. Imprenta del Organo Judicial. Panamá, República de Panamá.
- PANAMA-CODIGOS. Código Judicial de Panamá. 2001. Editorial Mizrachi-Pujol. Panamá, República de Panamá.
- PANAMA-CONSTITUCION. Constitución Política de la República de República de Panamá. 1999. Editorial Mizrachi-Pujol. Panamá, República de Panamá.

RESEÑA BIOGRÁFICA:

NOMBRE: CARMEN LUZ DE GRACIA DE GARCÍA.

CARGO: MAGISTRADA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL TERCER DISTRITO JUDICIAL.

DEPENDENCIA: ORGANO JUDICIAL

TELÉFONO: (507- 775-2343) ó (507- 775-8039)

FAX: (507-775-8769)

E-MAIL: carluz44@hotmail.com