

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROGRAMA

Panamá

I. DATOS BÁSICOS

País:	Panamá	
Nombre del Proyecto:	Modernización de la Administración de Justicia. Etapa II	
Numero de Proyecto:	PN-0157	
Equipo:	Jefe de División: Jorge Sapoznikow, (RE2/SC2). Jefe de Equipo: Stefano Tinari (RE2/SC2). Otros miembros: Carlos Cordovez (SDS/SGC); Karen Abudinen (RE2/SC2); Félix Alderete (COF/CPN); y Leila Sarquis, quien asistió en la producción del documento.	
Prestatario:	República de Panamá	
Agencias Ejecutoras:	Órgano Judicial de Panamá; Procuraduría General de la Nación; y Procuraduría de la Administración	
Plan de Financiamiento:	IDB: Capital ordinario	US\$ 21.6 MILLONES
	Local:	US\$ 8.4 MILLONES
	Total:	US\$ 30.0 MILLONES
PTI/SEQ:	Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). No califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).	
Fechas Tentativas:	Comité de Préstamos:	Marzo, 2007
	Directorio:	Junio, 2007

II. MARCO DE REFERENCIA

A. El sector

- 2.1 El Órgano Judicial (OJ) es uno de los tres poderes del Estado, los cuales, en virtud de lo establecido en la Constitución Política de la República, son independientes. El OJ está constituido principalmente por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y los tribunales y juzgados que la Ley establezca. La CSJ está compuesta por 9 magistrados, los que son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, por un período de 10 años.

- 2.2 La CSJ se divide en 4 salas según su materia (civil, penal, contencioso-administrativa y de negocios generales). Los asuntos constitucionales corresponden al Pleno de la Corte. Actualmente existen 8 Tribunales Superiores (de Apelaciones), 24 juzgados de circuito civiles, 32 juzgados de circuito penales y 66 juzgados municipales. Esto hace un total de 146 jueces para las 9 provincias del país. Adicionalmente, el OJ tiene a su cargo el Instituto de Defensoría de Oficio, que cuenta con una limitada planta de 30 defensores para todo el país. La administración de recursos del OJ está a cargo de una secretaría administrativa centralizada en la Ciudad de Panamá, dependiente de la CSJ. La planta de personal asciende actualmente a 1.577 funcionarios.
- 2.3 El Órgano Legislativo aprueba un presupuesto global para el OJ, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Procuraduría de la Administración (PA), no debiendo ser inferior por ley, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Desde el retorno de la democracia en 1990, se ha incrementado el presupuesto judicial en un 1% del total de gastos del Estado, siendo en 2006 alrededor de US\$60 millones, equivalente a 2,50% de dicho presupuesto nacional. Del presupuesto judicial mencionado, corresponde 48,9% al OJ; 49,4% a la PGN; y 1,7% a la PA.
- 2.4 La PGN comparte el Ministerio Público con la PA, con independencia administrativa y financiera. Sin embargo, es la PGN la que en efecto cumple con el rol de Ministerio Público, al perseguir la acción penal por los delitos. El Procurador General de la Nación es la autoridad máxima y es nombrado de la misma forma que los magistrados de la CSJ. Dependen de la PGN las agencias fiscales, la Policía Técnica Judicial (PTJ) y el Instituto de Medicina Legal. Adicionalmente existe una fiscalía de drogas y 2 de asuntos de familia. La planta de personal asciende actualmente a 1.129 funcionarios. En julio de 1991 se promulgó la Ley Orgánica de la PTJ, pasando ésta de manos del Ministerio de Gobierno y Justicia, a depender de la PGN, como auxiliar en la investigación de los delitos.
- 2.5 La PA representa los intereses del Estado en los procesos que se tramitan en la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la CSJ; ejerce como asesora legal del Estado y de las instituciones públicas; e investiga y tramita quejas contra la actuación de los funcionarios públicos. Por sus atribuciones goza de independencia funcional y a partir de 1995 cuenta con su propia organización operativa y su estructura administrativa y financiera. La PA tiene una carga anual de trabajo promedio de 1.500 casos. Maneja un presupuesto anual de US\$1.3 millones y su planta de personal asciende a 43 funcionarios, con un 70% de personal profesional.
- 2.6 Desde el retorno de la democracia en 1990, Panamá ha venido realizando esfuerzos para restablecer la independencia judicial, fortalecer sus instituciones y actualizar el derecho. Entre otros aspectos, se dio autonomía a la investigación judicial, se renovó la planta de jueces y se estableció una carrera judicial. Asimismo, como se mencionó anteriormente, se aumentó el presupuesto del

sector y se actualizó la legislación comercial, laboral, de familia, y de protección de derechos humanos. Por su parte, se adelantaron cambios sustantivos, de procedimiento y organizacionales, para garantizar el fiel cumplimiento de la ley en los actos administrativos. Estos esfuerzos sirvieron de base y generaron las condiciones para la primera etapa del Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia (1099/OC-PN).

A. Estrategia del País en el sector

- 2.7 El Gobierno de Panamá, por medio del Presidente de la República ha convocado al Pacto de Estado por la Justicia, con el objetivo de sellar un compromiso nacional de alcanzar un sistema judicial independiente, transparente y eficiente, ante la crítica situación de la administración de justicia, y conciente de la necesidad de reestructurar y modernizar el sistema. El Pacto está dirigido a la creación de una Comisión de Estado por la Justicia, con dos objetivos específicos: definir una Agenda de la Reforma Judicial, y orientar en forma sistemática los esfuerzos permanentes dirigidos a la ejecución de dicha Agenda. El contenido de este Programa es consistente con las prioridades expresadas por el País a raíz del mencionado Pacto.
- 2.8 La Comisión de Estado por la Justicia, integrada por los tres poderes del Estado, la PA, la PGN, la Defensoría del Pueblo, el Colegio Nacional de Abogados, la Alianza Ciudadana Pro Justicia y el Comité Ecuménico (COEPA), entregó su informe en septiembre de 2005 estableciendo básicamente cinco áreas prioritarias de reforma: (i) acceso a la justicia; (ii) jurisdicción penal; (iii) gestión judicial y carrera judicial; (iv) ética y transparencia; y (v) eficacia. Para apoyar al país en la implantación de estas propuestas, el Ministerio de Economía y Finanzas solicitó al Banco en agosto de 2006 un financiamiento parcial para una segunda etapa del Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia.

B. Estrategia del Banco en el Sector

- 2.9 La estrategia del Banco de Modernización del Estado (GN-2235 de julio de 2003) establece que no es posible avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo sin progresar en la seguridad jurídica y en la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. En este campo identifica, entre otros aspectos, desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales. Este Programa se enmarca dentro de esta estrategia.

C. Estrategia del Banco en el País

- 2.10 La Estrategia del Banco con Panamá para el período 2005-2009 tiene como objetivo central apoyar el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza. Para lograrlo se plantean dos objetivos estratégicos: (i) incrementar la competitividad de la economía; y (ii) desarrollar el capital humano y productivo. Adicionalmente, incorpora como temas transversales, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia. Esta estrategia está en línea con el Plan de

Gobierno, que busca el desarrollo económico sostenible con inclusión social a través del fortalecimiento de la competitividad del aparato productivo nacional y la creación y mantenimiento de un clima que favorezca la inversión privada.

- 2.11 A fin de avanzar en las dos áreas estratégicas planteadas, Panamá requiere progresos significativos en el fortalecimiento de las instituciones que respaldan el sistema democrático del país y preservan el orden y la seguridad jurídica y ciudadana. Además del diseño e implementación de una estrategia de desarrollo institucional amplia, que abarque a los tres poderes del Estado, para aumentar la eficiencia en la generación de bienes y servicios públicos, la EBP apoyará el fortalecimiento del sistema democrático y el afianzamiento del Estado de Derecho. Asimismo, promoverá el diálogo y la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas.

D. Estrategia del Programa

- 2.12 El Programa tiene como estrategia fortalecer la capacidad de gestión y de gerencia de las instituciones judiciales participantes, a fin de que las reformas planteadas se adelanten de forma adecuada, de tal manera de enfrentar los desafíos establecidos para la segunda etapa y superar las limitaciones del sistema de administración de justicia en Panamá. Adicionalmente, el Programa buscaría, haciendo los ajustes necesarios, replicar la experiencia de la primera etapa en relación con la puesta en marcha de las Unidades Judiciales Regionales (UJR).
- 2.13 Para las actividades relacionadas con la réplica de las UJR apoyadas en la primera etapa, se ha acordado la implantación en 2 localidades estratégicas: (i) *Ciudad de Colón* (albergando a todos los servicios judiciales actualmente existentes), ya que cuenta con una población de 200.000 habitantes, así como altos índices de violencia y conflictividad social. El efecto directo esperado será un alto nivel de integración poblacional al sistema de Justicia y fortalecimiento de la imagen del sistema judicial en una zona crítica; y (ii) *La Chorrera-Panamá Oeste* (albergando a todos los servicios judiciales actualmente existentes), localidad que cuenta con 143.000 habitantes, presenta el más alto índice de crecimiento poblacional y por su ubicación suburbana permite entrever a corto plazo los típicos problemas del crecimiento demográfico desordenado. El efecto directo esperado sería un alto nivel de integración poblacional al sistema de justicia y planificación del desarrollo del sistema a mediano plazo.

E. Resultados de la primera etapa

- 2.14 La primera etapa del Programa fue diseñada para que la implantación de algunas actividades en el ámbito nacional fuera viable en el corto plazo y otras actividades que, por su complejidad y costo, se desarrollaron con la ejecución, por parte de la OJ y la PGN, de dos modelos de gestión y reorganización judicial en el ámbito urbano y rural en dos circuitos judiciales determinados (San Miguelito en la Ciudad de Panamá y David en la Provincia de Chiriquí), dejando para una segunda etapa su aplicación y réplica hacia otras áreas prioritarias. Estos modelos

se instalaron en las denominadas UJR (Unidades Judiciales Regionales). Adicionalmente, el Programa apoyó a la PA en sus esfuerzos por mejorar la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos legales de la administración pública.

- 2.15 El Programa estuvo dividido en dos Subprogramas. El Subprograma A, ejecutado por el OJ y la PGN estuvo destinado a apoyar la descongestión judicial (se logró superar la meta de 45.000 expedientes en materia civil llegando a 122.000 causas resueltas); la creación de capacidades internas de gestión y planificación estratégica (hubo un impacto importante en tres áreas: funcionamiento de las instituciones con base en planes estratégicos elaborados de forma participativa; fortalecimiento institucional, particularmente en el manejo de la herramienta estadística para la toma de decisiones; y gestión y seguimiento basados en documentación sustentada en datos); actividades de capacitación y puesta en marcha de la carrera judicial (la cual, pese a estar diseñada aún no logra implementarse plenamente); la reorganización y gestión de los servicios judiciales a través de la implantación de los modelos mencionados anteriormente (se apoyó un cambio radical en la prestación de los servicios judiciales en los circuitos judiciales beneficiarios, teniéndose datos numéricos y estadísticos exitosos que justifican la réplica del modelo)¹; el fortalecimiento de la capacidad investigativa de la PGN (se desarrollaron actividades de organización en la gestión institucional, capacitación y dotación de equipamiento altamente sofisticado para mejorar el análisis de las pruebas, lográndose un mejoramiento de un xx% en la aplicación de justicia en materia penal)²; algunas modificaciones procesales y de acceso a la justicia; y el desarrollo de acciones de participación ciudadana.
- 2.16 El Subprograma B, ejecutado por la PA, estuvo destinado a apoyar su redefinición institucional (la promulgación y puesta en marcha de la Ley 38 de 2000 superó la meta del Programa, que contemplaba sólo su formulación y la generación de consensos para su aprobación); el desarrollo de un plan sobre ampliación de cobertura de los servicios (se creó una oficina regional en Santiago que incrementó la cobertura a las provincias occidentales); capacitación del personal; automatización de sus procesos de gestión (las decisiones se toman hoy con base en la disponibilidad de información y la utilización de la herramienta estadística); reforma de la normativa administrativa para la administración pública; y capacitación legal de funcionarios públicos (Se creó el Centro Istmeño de

¹ Por ejemplo, el OJ logró reducir la dedicación de los jueces a tareas administrativas en un 80%, porcentaje que hoy dedican a tareas jurisdiccionales; el sistema de registros redujo los tiempos de tramitación en xx%; a partir de 2005 se logró implementar métodos alternos de resolución de conflictos; se creó la figura de los administradores de tribunales, y se implementó un modelo de atención centralizado, interinstitucional y multidisciplinario en las UJR. En el caso de la PGN se ha ahorrado en un 80% los tiempos de respuesta en el reparto de causas.

² Se mejoró en un 20% en los últimos dos años de ejecución los tiempos de instrucción y resolución de casos en materia de violencia doméstica y maltrato a menores. El tratamiento de las pruebas en audiencia aumentó en un 100%. El Centro de Atención a Víctimas (CAV) permite realizar de manera casi inmediata una vez denunciada la situación, pruebas y exámenes indispensables para una buena investigación.

Modernización de la Administración Pública CIMAP, el Centro constituye hoy el eje de los servicios de asistencia técnica y capacitación, con más de 4.000 beneficiarios en 2002-04, incluyendo 180 giras de seguimiento y evaluación).

F. Desafíos para una Segunda etapa

1. Problemática actual

- 2.17 La actualización del diagnóstico de la situación de la administración de justicia en Panamá acusa algunas debilidades institucionales, cuya solución ha impulsado al país a solicitar el apoyo financiero y técnico del Banco en un segundo programa de inversión. La Comisión de Estado por la Justicia y los servicios de consultoría contratados por el Banco indican que, a efectos de contribuir con las tareas de hacer la justicia más accesible a los ciudadanos cobraría relevancia la creación de la jurisdicción de paz, la cual reemplazaría la justicia administrativa que está hoy a cargo de la policía, de tal manera de hacer más accesible la primera instancia de causas pequeñas a través de su integración al sistema de administración de justicia del país a cargo del OJ. Se requiere además ampliar el servicio de resolución alternativa de conflictos a efectos de descongestionar los despachos judiciales y resolver asuntos menores que no justifican poner en movimiento el andamiaje público judicial para resolverlos; y fortalecer la defensa pública para lograr un equilibrio en los procesos penales ya que ésta presenta importantes debilidades.
- 2.18 Los procedimientos para el acceso a la tutela ciudadana de los derechos constitucionales fundamentales resultan muy engorrosos y de difícil acceso. Por su parte, la implantación de la carrera judicial y del sistema disciplinario de jueces es aún una tarea pendiente por realizar.
- 2.19 En materia de justicia penal, hace falta la elaboración y puesta en marcha de una política de Estado que haga exigible un tratamiento institucional adecuado y focalizado, que, a su vez agilice los procesos de investigación penal, aún con serios problemas de lentitud. A estos efectos se encuentra en plena elaboración un nuevo Código Procesal Penal, que pasaría de un sistema escrito inquisitivo a un sistema oral acusatorio, donde cobrarían mayor relevancia el Ministerio Público en las tareas de investigación e instrucción, y la Defensa Pública en todas las etapas del proceso. Por su parte, aún está pendiente el desarrollo y la implantación de una carrera fiscal y de instrucción judicial en la PGN.
- 2.20 La PA presenta debilidades en materia de automatización de los distintos procesos de su gestión institucional, como de los sistemas de seguimiento de causas y de control estadístico. Asimismo, aún se encuentra pendiente la plena interconexión con las bases de datos de información jurídica a nivel nacional. La debilidad del comportamiento del funcionario público aún debe aprovechar las ventajas que le otorga el funcionamiento del centro de capacitación y formación creado en la primera etapa, destinado a su mejor actuación y a sus relaciones con el ciudadano.

2. Desafíos pendientes

- 2.21 Conforme a lo anterior, entre los principales desafíos de la siguiente etapa, y como resultado de la experiencia del propio Programa y particularmente de las recomendaciones extraídas del trabajo realizado por la Comisión de Estado por la Justicia, mencionada precedentemente, ésta concluyó, luego de un extenso análisis, la necesidad de continuar apoyando a las tres entidades que participaron en la primera etapa (OJ, PGN y PA) en las siguientes grandes áreas: (i) acceso a la justicia; (ii) reforma integral de la jurisdicción penal; (iii) reforma estructural del sistema de administración de justicia; (iv) reformas jurisdiccionales; y (v) rendición de cuentas y transparencia.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 3.1 El objetivo principal del Programa es el fortalecimiento del estado de derecho, a través de la implantación y consolidación de las reformas institucionales y legales en el sistema de justicia, en la mejora de la prestación de servicios y el incremento de la participación ciudadana en la administración de justicia.
- 3.2 Los objetivos específicos serán los de fortalecer la vigencia efectiva, imparcial, oportuna y eficaz de la justicia, salvaguardando la seguridad jurídica y la credibilidad de las instituciones públicas al interior de un estado de derecho.

B. Estructura y Descripción del Programa

- 3.3 El Programa se ha estructurado en cinco áreas temáticas, de acuerdo a las prioridades expresadas en el capítulo anterior, que se organizarán en los siguientes componentes:

1. Acceso a la Justicia (US\$ millones)

- 3.4 Este Componente tiene como objetivo garantizar de manera eficaz e igualitaria el derecho constitucional que tienen todas las personas de acceder a la justicia, ya sea a través de los tribunales y juzgados del país bajo las reglas del debido proceso legal o bien, a través de mecanismos alternos de resolución de conflictos. El componente estará destinado a financiar las siguientes actividades: **Con el OJ:** (i) ampliación del servicio de resolución alternativa de conflictos (Los Santos, Herrera, Darién, Coclé y Bocas del Toro); y (ii) reestructurar y fortalecer la defensa a las víctimas de los delitos. **Con el OJ y la PGN:** (i) capacitación a funcionarios en la comunicación y asistencia a personas con necesidades especiales; (ii) difusión de los servicios que brindan el OJ y la PGN a los niños y jóvenes en escuelas, colegios, medios de comunicación, informando sobre sus derechos, deberes y mecanismos para ejercerlos dentro del sistema de administración de justicia; y (iii) introducir en la infraestructura física facilidades para personas con discapacidad. **Con la PA, en coordinación con el OJ:** (i) diseño de la jurisdicción de paz; y (ii) puesta en marcha de ésta como experiencia piloto en los circuitos judiciales que se seleccionen.

2. Reforma integral de la Jurisdicción Penal (US\$ millones)

- 3.5 Este Componente tiene por objetivo reformar la jurisdicción penal para integrarla a los requerimientos que caracterizan al estado de derecho, especialmente en el ámbito de respeto y tutela de las garantías fundamentales y los derechos humanos, así como en el equilibrio de los derechos de la víctima y de sus familiares, fundamentados en una política de Estado. El componente estará destinado a financiar las siguientes actividades: **Con el OJ y la PGN:** (i) diseño de actividades de difusión y capacitación de los nuevos códigos en el área penal; y (ii) implantación de las actividades de difusión y capacitación correspondientes. **Con la PGN:** (i) desarrollo de un programa de asistencia y de protección a las víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal; y (ii) ampliación del servicio de asistencia a la víctima del delito en todos los circuitos judiciales del país.

3. Reforma Estructural del Sistema de administración de Justicia (US\$ millones)

- 3.6 Este Componente tiene por objetivo reestructurar el modelo de gestión gerencial y de despachos judiciales a fin de modernizar, simplificar y agilizar los procesos de los servicios de la administración de justicia, particularmente en miras a los cambios que producirá la implantación de un nuevo código procesal penal. Establecer mecanismos efectivos para fortalecer la carrera judicial a través de un proceso objetivo y transparente de selección de jueces y magistrados. El componente estará destinado a financiar las siguientes actividades: **Para el OJ y la PGN:** (i) evaluar y ajustar el modelo de gestión judicial integrado, para replicar este modelo en otras unidades judiciales regionales ubicadas en los distritos cabeceras de cada provincia; (ii) dotación de equipo informático y de digitalización en el ámbito nacional; (iii) incorporar nuevas tecnologías, como herramientas de agilización de procesos y de reducción de costos operativos, en sus relaciones con otros organismos en red; (iv) construcción de las Unidades Judiciales Regionales de Colón y de La Chorrera (Panamá Oeste); y (v) creación del Sistema de Gestión automatizado de los procesos judiciales (*Work-flow*) en todas las jurisdicciones e instancias judiciales. **Para el OJ:** (i) diseño e implantación de un programa de formación inicial y continuada para magistrados, jueces, personal auxiliar y administrativo; y (ii) dotación de material didáctico, contratación de expertos y pasantías. **Para la PGN:** (i) fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios de instrucción e investigación en programas de inducción, actualización y especialización; (ii) fortalecimiento del proceso de auditoría, incautación y custodia de bienes cautelados; (iii) creación del archivo institucional y centro de documentos; (iv) evaluar, diseñar e implantar un nuevo modelo de gestión gerencial y de estructura orgánica del Ministerio Público; y (v) construcción de 16 sedes municipales (Darién, Bocas del Toro y comarcas indígenas). **Para la PA:** (i) creación de una sede de la PA en Panamá Este; (ii) incorporar nuevas tecnologías, como herramientas de agilización de procesos y de reducción de costos operativos, en sus relaciones con la Corte Suprema de Justicia y otras dependencias pertenecientes a la administración pública (Tribunal Electoral, Dirección de Migración, etc.); (iii) ampliación del CIMAP; (iv) fortalecer los programas de capacitación en la PA, incluyendo la red de Asesores Legales del Estado; (v) programa de orientación ciudadana y mejoramiento de los centros de gestión local; y (vi) renovación del equipo informático en la sede, en el CIMAP y la Regional.

4. Reformas Jurisdiccionales

- 3.7 Este Componente tiene por objetivo adecuar los procesos jurisdiccionales para dotarlos de mayor transparencia, menos formalismos, trámites simplificados y ágiles con respeto a las garantías del debido proceso, lo cual permitirá un sistema de administración de justicia más eficaz. El componente estará destinado a financiar **con la PA**: (i) la organización de la normativa de la administración pública, a fin de unificarla y garantizar el principio de legalidad y una gestión transparente y responsable de los servidores públicos; y (ii) asistencia técnica para la posible elaboración de un nuevo Código Administrativo.

5. Rendición de cuentas y transparencia

- 3.8 Este Componente tiene por objetivo crear una cultura de transparencia y ética en la gestión del sistema de administración de justicia, a través del acceso público a la información de acuerdo con la ley, y la incorporación de mecanismos de medición de rendimiento de los funcionarios del sistema. El componente estará destinado a financiar las siguientes actividades: **Con el OJ**: (i) crear el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) con la finalidad de proveer la documentación jurídica que requieren los servidores judiciales; y (ii) implementación de estrategias de comunicación. **Con la PGN**: (i) creación e implementación de la Secretaría de Auditoría Judicial; (ii) mejorar la investigación en casos de corrupción; y (iii) crear e implementar la Secretaría de Información y Comunicación en el Ministerio Público.

C. Costo y Financiamiento

- 3.9 El costo del Programa se ha estimado en el equivalente de US\$30 millones con un préstamo del Banco de US\$21,6 millones, proveniente de los recursos del capital ordinario (a cuyo cargo se incluirían, entre otros rubros, costos directos, financieros, de administración e imprevistos) y una contrapartida local del equivalente a US\$8.4 millones.

Tabla I. Costo y Financiamiento – (US\$)

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 4.1 El Prestatario será la República de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que también estará a cargo del servicio de la deuda y garantizará la incorporación de los recursos a los presupuestos de las instituciones participantes durante la ejecución del Programa.
- 4.2 El Programa será ejecutado por el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración. Se asignará la responsabilidad de ejecución dentro de la estructura orgánica de cada una de ellas, con un esquema de ejecución independiente en el manejo de los recursos y actividades asignadas.

B. Ejecución y administración del Programa

4.3 Para la coordinación y ejecución del Programa se contemplan tres niveles. Un nivel de coordinación política y estratégica entre los actores institucionales involucrados; un segundo nivel de coordinación interinstitucional y enlace; y un tercer nivel de ejecución de los componentes.

a) Coordinación política y estratégica

4.4 Se contará con la misma instancia de coordinación general que se constituyó para la ejecución de la primera etapa del Programa: esta instancia, denominada Comisión de Mejoramiento de la Administración de Justicia (COMAJ), integrada por los titulares de las instituciones participantes, garantiza el debido liderazgo, coherencia y continuidad del proceso de mejoramiento en curso, y ha demostrado ser un instrumento funcional de enlace entre las instituciones participantes. En el marco de los esfuerzos del Estado por reformar y modernizar la administración de justicia en el país, los integrantes de la COMAJ participan en la Comisión de Estado por la Justicia descrita en los párrafos 2.9 y 2.10, la cual cuenta con una Secretaría Técnica adscrita a la Procuraduría de la Administración. Para efectos del Programa, la COMAJ será apoyada por esta Secretaría para las tareas de enlace interinstitucional y de interlocución principal con el Banco.

4.5 La COMAJ asegurará el cumplimiento de los objetivos y alcance del Programa, el buen uso de los recursos del mismo, que se realicen las actividades incluidas en el plan operativo anual correspondiente, y que se difundan los objetivos y avances del Programa. La COMAJ operará conforme su reglamento interno de funciones, incluido en su Acta Constitutiva de fecha 18 de febrero de 1998.

b) Secretaría Técnica (ST)

4.6 La Secretaría Técnica (ST) tendrá básicamente las funciones de: (i) mantener informados a la COMAJ y al Banco, respecto a la marcha del Programa en todos sus aspectos; (ii) administrar el sistema de información para la coordinación general y seguimiento del Programa; (iii) coordinar y apoyar las tareas de difusión de los objetivos y avances del Programa, propuestos por los Coordinadores de las Unidades Ejecutoras de cada entidad participante; (iv) coordinar la ejecución de los componentes cuya ejecución sea compartida por más de una de las entidades participantes; (v) llevar adelante el sistema de seguimiento y cumplimiento de los indicadores y metas del Programa con base a la información estadística que produzca cada entidad, en el marco del fortalecimiento de esta actividad para cada una de ellas; (vi) consolidar los planes operativos anuales (POA's) de cada entidad participante; y (vii) consolidar los estados financieros e informes relacionados con el Programa.

4.7 La ST requerirá del apoyo por parte de personal especializado durante la ejecución del Programa, el cual será financiado con cargo al Programa.

c) Unidades Ejecutoras

- 4.8 La ejecución, administración y supervisión de las actividades propias de cada entidad, estará a cargo de Unidades Ejecutoras internas a las propias entidades, que cumplirán las siguientes funciones en su ámbito de actuación: (i) realizar el seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo; (ii) asegurar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la ejecución del Programa y requerir al Banco no objeciones correspondientes; (iii) elaborar los planes anuales de ejecución respectivos y elevarlos oportunamente a la ST; (iv) elaborar los informes periódicos de avance respectivos y elevarlos oportunamente a la ST; (v) elaborar los presupuestos y flujos de fondos; (vi) preparar las rendiciones de cuentas de los anticipos recibidos y las solicitudes de desembolso, pagos o reposición de fondos; (vii) llevar la contabilidad de los componentes a su cargo y emitir los estados financieros correspondientes; (viii) revisar los términos de referencia y especificaciones técnicas propios de la ejecución de los componentes a su cargo; (ix) efectuar el control y seguimiento de los procesos de adquisiciones y contrataciones; (x) elevar para la firma de la autoridad correspondiente, los contratos de adquisición y/o contratación que se suscriban para la ejecución de los componentes a su cargo; (xi) efectuar el control y seguimiento al debido cumplimiento de los contratos de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios que se suscriban para la ejecución de los componentes a su cargo; y (xii) presentar a la ST los informes u otros documentos que ésta requiera.
- 4.9 Para hacer posible el cumplimiento de estas tareas, estas UE estarán integradas por personal de línea de las propias instituciones participantes y serán reforzadas según las necesidades, con la incorporación de personal técnico financiado con recursos del Programa. La asignación de la responsabilidad de ejecución con personal específico dentro de la estructura orgánica de cada una de ellas, con un esquema de ejecución independiente en el manejo de los recursos y actividades, será condición previa al primer desembolso.

C. Periodo de Ejecución y Plan de Desembolso

- 4.10 Se estima un período de desembolsos de 4 años. De acuerdo al calendario de inversiones preparado para cada uno de los subprogramas y componentes.

D. Monitoreo y evaluación de Impacto

- 4.11 Para la ejecución del Programa se contará con un Plan Operativo Anual, que contendrá los siguientes elementos: (i) la matriz de marco lógico, en el que se establece la jerarquía de objetivos, propósitos, componentes, actividades, productos e indicadores; (ii) el presupuesto detallado del Programa; (iii) el plan de adquisiciones de bienes y servicios; (iv) la metodología de seguimiento y evaluación; y (v) el cronograma de auditoría y evaluación. El primer POA será condición previa al primer desembolso.

- 4.12 La supervisión del Programa será efectuada por la Representación del Banco, con apoyo del Equipo de Proyecto. Para esto, se llevarán a cabo revisiones semestrales conjuntas entre la ST, las UE y el Banco, a partir del primer semestre de ejecución.
- 4.13 El seguimiento de los componentes estará a cargo de la UE respectiva en las actividades que le competan, la que realizará sus tareas con base a los POA, los presupuestos anuales, los indicadores de seguimiento y marco lógico. A efectos financiero-contables, cada UE tendrá sus propios registros, que contemplarán el catálogo de cuentas, software contable, sistema de reporte, sistema de archivo de la documentación de soporte, sistema de control y supervisión.
- 4.14 Adicionalmente, se propone que el Banco realice una evaluación intermedia para medir los resultados alcanzados y definir la programación de operaciones hasta la conclusión del Programa incluyendo, de ser necesario, la reasignación de recursos entre componentes o actividades.
- 4.15 Al finalizar la operación, se ha previsto llevar a cabo una evaluación final, que deberá iniciarse cuando se haya desembolsado por lo menos un 90% de los recursos del financiamiento. Los términos de referencia de la evaluación final serán basados en los indicadores contenidos en el marco lógico del programa. Para tal efecto se han incluido en el financiamiento los recursos necesarios.

E. Auditoria y Control

- 4.16 La reposición de fondos estará sujeta a la rendición de cuentas de cada componente, la que será revisada por la Secretaría Técnica antes de su presentación al Banco. Sobre la base de un plan de cuentas uniforme, cada UE llevará la contabilidad correspondiente a sus actividades, quedando a cargo de la Secretaría Técnica la consolidación de los estados financieros.
- 4.17 Durante el período de ejecución del Programa y hasta la gestión correspondiente al informe final, los Organismos Ejecutores presentarán los estados financieros auditados del Programa, dentro de los 120 días contados a partir de la fecha de cierre del ejercicio. Los estados financieros se presentarán con base a términos de referencia que deberán contar con la no-objeción del Banco.
- 4.18 La auditoria externa del Programa corresponde por ley a la Contraloría General de la República (CGR). La CGR ha venido realizando satisfactoriamente la auditoria externa sobre los proyectos financiados con recursos del Banco. Se recomienda que los estados financieros del Programa, durante su ejecución, sean anualmente auditados por la CGR.

F. Evaluación Económica y financiera

- 4.19 El programa se caracteriza por el apoyo que brinda para el mejoramiento de los procesos de instrucción y procesamiento de casos al interior del sistema judicial. Estas mejoras, en los campos de la eficiencia, rapidez y seguridad jurídica son indispensables para garantizar la gobernabilidad y para ayudar a la economía del

- país en el desarrollo de su completo potencial. Debido a la relación entre la percepción sobre el funcionamiento apropiado del sistema judicial en un estado de derecho y el clima de inversiones en el país, se espera que el apoyo a la introducción de mejoras en el marco legal y en el procesamiento de los casos judiciales pueda apoyar en la creación de un clima propicio a la generación de crecimiento económico.
- 4.20 Adicionalmente, la reducción de las demoras procesales, y el aumento de la previsibilidad y de la transparencia en los fallos judiciales, contribuyen a mejorar la protección de los derechos y de las libertades de los usuarios del sistema de justicia, cumpliendo con los propósitos y estrategias del Banco para la Modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil.
- 4.21 La alta prioridad y compromiso dado por el Gobierno y las instituciones participantes al Programa, particularmente por la estrecha colaboración y participación en las actividades de preparación y diseño del mismo, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, permiten indicar que se dispondrá de los fondos de contrapartida. Adicionalmente, las asignaciones presupuestarias correspondientes en el anteproyecto de Presupuesto General de Gastos del Estado para 2007 prevén un aumento del aporte presupuestario del Estado al sector, como parte del compromiso institucional del Gobierno.
- 4.22 Considerando el poco impacto del préstamo en el servicio de la deuda, el presupuesto de las instituciones involucradas, las buenas perspectivas económicas de Panamá y el ordenamiento de las finanzas públicas, se estima que el Programa es financieramente viable.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios esperados y beneficiarios

- 5.1 El Programa complementará las actividades de la primera etapa en los siguientes sectores: fortalecimiento de la seguridad jurídica del país, manejo de expedientes y transmisión de información, con énfasis en la transparencia judicial, modernización de la infraestructura, fortalecimiento de la capacidad investigativa del Ministerio Público, y educación y participación ciudadana.

B. Resultados esperados

- 5.2 La segunda etapa del Programa de Apoyo a la Modernización de la Administración de Justicia en Panamá se caracteriza para el apoyo que el Programa brinda a los procesos de instrucción y procesamiento de casos al interior del sistema judicial. Estas mejoras, en los campos de la eficiencia, rapidez y seguridad jurídica son indispensables para garantizar la gobernabilidad y para ayudar a la economía del país en el desarrollo de su completo potencial.

- 5.3 Debido a la relación entre la percepción sobre el funcionamiento apropiado del sistema judicial en un estado de derecho y el clima de inversiones en el país, se espera que el apoyo a la introducción de mejoras en el marco jurídico y en el procesamiento de los casos judiciales pueda apoyar en la creación de un clima propicio a la generación de crecimiento económico.
- 5.4 Adicionalmente, la reducción de las demoras procesales, y el aumento de la previsibilidad y de la transparencia en los fallos judiciales, contribuyen a mejorar la protección de los derechos y de las libertades de los usuarios del sistema de justicia, cumpliendo con los propósitos y estrategias del Banco para la Modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil.

C. Clasificación PTI/SEQ

- 5.5 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). No califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

D. Impactos sociales y ambientales

- 5.6 El Programa procurará mejorar la aplicación de los derechos ambientales y promoverá la conservación ecológica a largo plazo, mediante las actividades de capacitación, el desarrollo de medios alternativos de solución de conflictos y la aplicación de los procedimientos civiles y penales. Además, las actividades específicas de capacitación en asuntos de prevención, investigación y persecución de delitos contra el medio ambiente permitirá fortalecer la calidad de los casos judiciales que se introduzcan y sean considerados en los tribunales.
- 5.7 El componente de fortalecimiento de la capacidad de investigación de la PGN, conjuntamente con el plan de ampliación de la red de juzgados, incorpora componentes de infraestructura física que implican la posibilidad de impactos ambientales adversos relacionados con la construcción y operación de la misma. Durante las fases de diseño y ejecución de la infraestructura, se requerirá que las obras se realicen en estricto cumplimiento de las normas ambientales del país, y se deberá contar con las respectivas licencias ambientales cuando sea requerido.
- 5.8 Adicionalmente se prepararán Especificaciones Técnicas Ambientales que harán parte de los contratos de obra y supervisión, identificando medidas para evitar, corregir, o mitigar los eventuales impactos relacionadas con los procesos constructivos, la disposición adecuada de las aguas servidas (incluso durante la operación de la infraestructura), y el control de la erosión de los suelos.
- 5.9 El Programa tiene un fuerte contenido social, ya que disminuirá los índices de retraso judicial y facilitará el acceso ciudadano a la justicia, procurando atender a sectores sociales de bajos ingresos y beneficiar a la familia, la niñez, la mujer y las comunidades indígenas. Por medio de actividades específicas de fortalecimiento de la capacidad investigativa, se fortalecerá la actuación de los fiscales en los procesos

de familia y menores, de tal manera de garantizar la independencia entre la etapa investigativa y el juicio. El Programa replicará las actividades exitosas que la primera etapa logró en materia de manejo de casos en materias de violencia doméstica, y se llevarán a cabo actividades de capacitación dirigida a funcionarios judiciales en este sector; el Programa también financiará actividades de educación legal popular; la incorporación de actividades de atención a víctimas de delitos y una unidad de concertación social en las nuevas UJR que se construirán; adicionalmente, el Programa proveerá recursos para expandir y fortalecer las labores de defensa de las víctimas y la aplicación de métodos de resolución alternativa de conflictos.

- 5.10 Por su parte, el Programa procurará proveer a la población, independientemente de su condición social, económica, étnica o de género, de servicios judiciales más expeditos, más cercanos y con una mejor atención.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Adquisición de Bienes y Servicios

- 6.1 Todas las adquisiciones y contrataciones del Programa deberán procesarse en ajuste a las políticas, normas y procedimientos del Banco en la materia, según se establecerá en el documento anexo al contrato de préstamo del Programa.
- 6.2 En el desempeño de actividades relacionadas con los procesos de adquisición, las UE cumplirán las siguientes funciones: (i) formular, con base en las políticas y procedimientos del Banco y a las normas nacionales de contratación, los documentos estándar de licitación o concurso para la provisión de bienes y selección de servicios de consultoría, incluyendo instrucciones a los licitantes, criterios y metodologías de calificación, formularios para la presentación de las ofertas, condiciones generales del contrato; (ii) formular estándares y definir la metodología apropiada en la elaboración de especificaciones técnicas y términos de referencia; (iii) procesar las licitaciones o concursos que le sean requeridos, en base a los documentos estándar aprobados, desde la publicación de avisos hasta la emisión del informe final y recomendaciones, incluyendo la recepción y evaluación de ofertas y la custodia y archivo de ofertas, garantías y otros documentos propios de los procesos; y (iv) presentar al Banco informes periódicos sobre las actividades desarrolladas.
- 6.3 Será obligatorio el llamado a licitación pública internacional cuando se trate de adquisiciones de bienes por sobre el equivalente de US\$350.000 y contratación de obras por encima del equivalente de US\$1.500.000. Para la selección y contratación de los servicios de consultoría que superen el equivalente de US\$200.000, deberá efectuarse un concurso público internacional. Las adquisiciones que estén por debajo de los límites señalados, se registrarán, en principio, por las estipulaciones de la legislación nacional.

- 6.4 Adicionalmente, para la selección de consultorías que no sean tan complejas o especializadas, o cuando varias firmas puedan competir en igualdad de condiciones el Ejecutor podrá, con la no-objeción previa del Banco, utilizar el método de evaluación basada en la calidad y costo. En todo caso, el criterio del costo no podrá representar más del veinte por ciento (20%) del total de la calificación. El Reglamento Operativo del Programa establecerá el detalle de los procedimientos para cursar requerimientos de adquisiciones y contrataciones.

B. Desembolsos

- 6.5 Los desembolsos del Programa se efectuarán a las UE en forma de anticipos por montos no superiores al 10% de los recursos asignados al Programa, o bajo la modalidad de pago directo al proveedor, cuando la entidad ejecutora así lo requiera, y el monto no sea inferior a US\$50.000. Se recomienda la utilización de dicho porcentaje de anticipo, debido a la necesidad de proveer un flujo constante de liquidez a las UE's en el desempeño de sus funciones.
- 6.6 El último desembolso se registrará por los procedimientos estándar del Banco y por las disposiciones del Contrato de Préstamo. El Reglamento Operativo del Programa establecerá el detalle de los procedimientos para cursar solicitudes de desembolsos, incluyendo las obligaciones propias de las UE, así como señalando los documentos de soporte necesarios.

C. Mantenimiento de Infraestructura y Equipos

- 6.7 El Gobierno se comprometerá en la asignación de recursos financieros suficientes para llevar a cabo el mantenimiento de infraestructura y equipos.

D. Excepciones a la política del Banco

- 6.8 En el curso de la ejecución del Programa no se prevén excepciones a la política del Banco.

E. Riesgos

- 6.9 Los riesgos de las inversiones propuestas no son muy significativos, por cuanto existe un importante grado de diversificación de la inversión, tanto por institución como por ámbito de la problemática que enfrenta el sector. El mayor riesgo se concentra en la introducción en el sistema jurídico del país de mecanismos de modernización del manejo y la administración de los despachos judiciales, debido a la experiencia de la primera etapa del Programa, y a la complejidad del componente. Para minimizar este riesgo, las unidades ejecutoras contarán con asesoría técnica especializada.
- 6.10 Por último, el Programa contempla modificaciones procesales, existiendo el riesgo de que se retrase su aprobación por el Órgano Legislativo. Este riesgo se ve mitigado por la voluntad del Gobierno y de las autoridades judiciales para llevar a cabo los cambios propuestos. De acuerdo con la Constitución Política, los

Organismos Ejecutores tienen iniciativa para proponer reformas procesales, las que generalmente no ocasionan un debate nacional que perjudique su aprobación. El Programa contempla actividades para apoyar a las instituciones judiciales en la aplicación de este mandato constitucional.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 7.1 El Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá ha solicitado al Banco asistencia técnica y financiera para esta operación por medio de comunicación del 9 de agosto de 2006. La operación se aprobará durante el primer semestre de 2007.

