

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA  
PRIMERA ETAPA**

**(PN-0086)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO:** República de Panamá

**ORGANISMOS EJECUTORES:** Organo Judicial (OJ), Procuraduría General de la Nación (PGN) y Procuraduría de la Administración (PA)

**MONTO Y FUENTE:**

BID/OC:	US\$18,9 millones
Aporte local:	US\$ 8,1 millones
Total:	US\$27,0 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	25 años
Período de desembolso:	3,5 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1,0%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda:	Dólar de los Estados Unidos de América

**OBJETIVOS:**

El Programa busca mejorar la calidad de los servicios jurídicos y judiciales del país, a fin de fortalecer la vigencia efectiva del Estado de Derecho. El logro de este objetivo es de largo alcance, por lo que la presente operación constituye una primera etapa.

Para el logro de este objetivo el Programa se ha dividido en dos subprogramas cuyos objetivos específicos son los siguientes:

- a. El objetivo del Subprograma A consiste en apoyar al país en el mejoramiento de su sistema judicial, a fin de agilizar su tiempo de respuesta, garantizar el cumplimiento del debido proceso de ley y disminuir las barreras de acceso ciudadano.
- b. El objetivo del Subprograma B es apoyar al país en el mejoramiento de la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos legales de la administración pública, a fin de mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

**DESCRIPCION:** La operación propuesta constituye una primera etapa en la que se realizarían actividades cuya

implantación a nivel nacional es viable en el corto plazo y otras actividades que, por su complejidad y costo, se desarrollarían con la ejecución de dos modelos de gestión y reorganización judicial a nivel urbano y rural en dos circuitos judiciales determinados, dejando para una segunda etapa su aplicación y réplica para el resto del país.

El **Subprograma A** (US\$19.340.000) incluye los siguientes componentes: (i) descongestión judicial; (ii) gestión y planificación estratégica; (iii) capacitación y carrera judicial; (iv) reorganización y gestión de los servicios judiciales (US\$12.390.000); (v) fortalecimiento de la capacidad investigativa de la PGN; (vi) modificaciones procesales y de acceso a la justicia; y (vii) participación ciudadana.

El **Subprograma B** (US\$1.567.000) incluye los siguientes componentes: (i) redefinición institucional de la PA; (ii) plan sobre ampliación de cobertura de los servicios; (iii) capacitación del personal; (iv) automatización de procesos de gestión; (v) reforma de la normativa administrativa; y (vi) capacitación legal de funcionarios públicos.

**REVISION  
AMBIENTAL/SOCIAL:**

No fue requerida una evaluación de impacto ambiental. Las recomendaciones de carácter ambiental y social se ven reflejadas en los párrafos 2.13, 2.17, 2.18, 2.19, 2.21, 2.22, 3.20, 4.10, 4.14, 4.15 y 4.16.

**BENEFICIOS:**

El Programa constituye un elemento central de aporte al Estado de Derecho y al proceso de consolidación democrática: (i) al fortalecer el sistema de ejecutoriedad de las leyes, lo que constituye un elemento fundamental de las políticas públicas y condición esencial de igualdad ante la ley; (ii) al reducir los costos de transacción en materia económica; y (iii) respecto a la legalidad de los actos de la administración, al apoyar a la institución encargada de velar por la juricidad de los mismos.

Además, 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.

**RIESGOS:**

El mayor riesgo está en una deficiente ejecución del componente de reorganización y gestión de los servicios judiciales, tanto por su tamaño relativo en recursos de financiamiento, como por su complejidad.

Para minimizar este riesgo, las unidades ejecutoras y la UCP contarán con asesoría técnica especializada.

Por otra parte, al tratarse de instituciones independientes, existe el riesgo de que la coordinación no se lleve a cabo adecuadamente. A fin de minimizar dicho riesgo, se han diseñado los mecanismos de coordinación y ejecución cuidadosamente. Además, no se contemplan cambios en las personas encargadas de la dirección de las entidades participantes durante la ejecución del Programa.

Por último, el Programa contempla modificaciones procesales, existiendo el riesgo de que se retrase su aprobación por el Organo 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.

**ESTRATEGIA DEL  
PAIS Y DEL BANCO:**

La estrategia operativa del Banco para Panamá (97-99) busca apoyar al país en ampliar los beneficios de la política social; promover el desarrollo sustentable; incentivar la participación del sector privado; y mejorar su sistema de gobernabilidad. La presente operación es consistente con esta estrategia. Adicionalmente se encuentran aprobados y en ejecución los programas de Modernización del Organo Legislativo (923/OC-PN) y de Modernización de la Gestión Fiscal (1004/OC-PN); y en etapa de identificación, el Programa de Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (PN-0103).

Las autoridades nacionales están conscientes de que se requiere un compromiso de largo plazo para resolver la problemática de la administración de justicia en el país, habiéndole asignado una alta prioridad al Programa y acordado con el Banco que la presente operación constituya la etapa inicial del mismo.

**FOCALIZACION HACIA  
LOS GRUPOS DE  
BAJOS INGRESOS:**

Sin perjuicio de que el Programa concentra sus actividades en áreas geográficas con alta proporción de población de bajos ingresos, el mismo no está focalizado hacia la reducción de la pobreza.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso: (i) la constitución de las unidades ejecutoras, con su personal seleccionado y los mecanismos de manejo de los recursos del Programa, en los términos acordados previamente con el Banco (párrafo 3.16); y (ii) además, para el Subprograma A, la selección y negociación del contrato de consultoría internacional y de los términos de referencia de la asesoría técnica a la ejecución (párrafo 3.17).

Condiciones especiales de ejecución: Presentación a satisfacción del Banco de:

a. planes anuales de capacitación que contengan el detalle de los cursos, talleres, seminarios, participantes y requerimientos técnicos y materiales para su realización (párrafo 3.20);

b. al inicio del tercer año de ejecución: (i) evidencia de que el presupuesto de las instituciones judiciales aprobado, contiene una partida presupuestaria específica para la Escuela Judicial, que satisfaga los requerimientos de capacitación del OJ y la PGN (párrafo 3.21); y (ii) evidencia de que el presupuesto de la PA aprobado, contiene una partida presupuestaria específica para la sostenibilidad financiera de las actividades de capacitación (párrafo 3.21).

c. previo a la ejecución de la primera fase del plan de ampliación de cobertura de la Procuraduría de la Administración, copia de los convenios interinstitucionales suscritos entre la PA y el Ministerio de Gobierno y Justicia, para la cesión de los espacios físicos requeridos (párrafo 3.22).

d. Compromiso contractual del Prestatario en materia de financiamiento del mantenimiento de infraestructura y equipos (párrafo 3.24).

**POLITICA DE  
ADQUISICIONES:**

Se prevé realizar licitación pública internacional cuando se utilicen recursos del financiamiento cuyos montos superen el equivalente de US\$750.000 en obras y de US\$250.000 en bienes y servicios. Se recomienda utilizar el muestreo ex post para revisión de las adquisiciones locales (párrafo 3.23).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Introducción

- 1.1 El gobierno de Panamá persigue impulsar el crecimiento económico con equidad social, en el marco de un sistema que incentive la inversión privada y consolide la institucionalidad democrática. Para el logro de este objetivo se busca garantizar la seguridad jurídica y la paz social, a través, entre otros aspectos, de la correcta aplicación de la normativa vigente por un sistema judicial adecuado, de fácil acceso y eficiente.
- 1.2 Desde el retorno de la democracia en 1990 se han realizado esfuerzos para restablecer la independencia de las instituciones judiciales, fortalecerlas 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, se aumentó el presupuesto del sector y se actualizó la legislación comercial, laboral, de familia, y de protección de derechos humanos. Por otra parte, se adelantan cambios sustantivos, procedimentales y organizacionales, para garantizar el fiel cumplimiento de la ley en los actos administrativos.
- 1.3 Estos esfuerzos servirán de base para una mejor administración de justicia y generan las condiciones necesarias para acometer un programa de inversiones que apoye su consolidación y supere las dificultades aún existentes. Para ello, el país solicitó al Banco su apoyo en las tareas de mejoramiento de la justicia, utilizándose recursos de una operación individual (965/OC-PN) de la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP) para preparar la presente operación.
- 1.4 La consultoría contratada con dichos recursos incluyó un diagnóstico del sector y la realización de talleres con los equipos técnicos de las respectivas instituciones y con la sociedad civil. Esto facilitó - dentro del marco de identificación de problemas, propuestas de solución y fijación de prioridades - los consensos para la definición de un programa integral e interinstitucional, con la participación del Organo Judicial (OJ), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Procuraduría de la Administración.
- 1.5 Los resultados de estas actividades indicaron que los problemas que aún afectan al sistema judicial son su lentitud, las dificultades para garantizar el cumplimiento del debido proceso de ley y las barreras de acceso ciudadano. Además, señalaron que existen debilidades para garantizar la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos de los funcionarios públicos.
- 1.6 Al tratarse la administración de justicia de un sistema integrado en el que distintas instituciones intervienen en diferentes etapas y funciones, persiguiendo un fin común, se coincidió en que no debía concebirse su apoyo en forma aislada. En este sentido, las autoridades acordaron abordar la solución de los problemas mediante

acciones conjuntas y simultáneas, compartiendo diagnósticos, propuestas de reforma y facilitando vías de generación de consensos que le den legitimidad a los cambios. Se concluyó además, que la solución implica un proceso gradual de transformación institucional y cultural, acompañado de un alto grado de liderazgo, capacidad de acción, participación de los involucrados y coordinación.

- 1.7 La operación propuesta constituye una primera etapa en la que se realizarían actividades cuya implantación a nivel nacional es viable en el corto plazo y otras actividades que, por su complejidad y costo, se desarrollarían con la ejecución de dos modelos de gestión y reorganización judicial a nivel urbano y rural en dos circuitos judiciales determinados, dejando para una segunda etapa su aplicación y réplica para el resto del país.

B. Marco Institucional del Sector Justicia

- 1.8 El sector justicia en Panamá está integrado principalmente por el **Organo Judicial** (OJ), que administra justicia a través de la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales y juzgados del país, teniendo a su cargo también, la defensoría pública (defensores de oficio); la **Procuraduría General de la Nación** (PGN), encargada de perseguir la acción penal pública por medio de las fiscalías, la Policía Técnica Judicial (PTJ) y el Instituto de Medicina Legal; y la **Procuraduría de la Administración** (PA), que actúa como asesora legal del Estado y vela por la correcta aplicación de las leyes por parte de la administración pública.
- 1.9 Adicionalmente integran el sector justicia, el Ministerio de Gobierno y Justicia (MGJ) que tiene a su cargo la Policía Nacional, el sistema penitenciario y los registros públicos; el Ministerio del Trabajo, que atiende por conciliación los conflictos laborales; y la Defensoría del Pueblo, recientemente creada para la promoción y defensa de los derechos humanos. Por último, son actores no menos importantes, las facultades de derecho, formadoras de los operadores del sistema, y los colegios de abogados, encargados de la ética y disciplina en el ejercicio de la profesión legal.
- 1.10 Por su parte, el sector privado se encuentra fortaleciendo, con el apoyo del FOMIN (ATN/MT-5452-PN), un centro de conciliación y arbitraje comercial en la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. Con esta iniciativa se promueve la consolidación extrajudicial de sistemas alternativos de solución de los conflictos susceptibles de transacción entre las partes, descongestionando los tribunales ordinarios de justicia.

C. Análisis de la Problemática del Sistema Judicial (OJ y PGN)

- 1.11 Los cambios económicos, sociales y tecnológicos que experimenta el país, generan una demanda creciente en cantidad y complejidad de los casos que requieren de un tratamiento judicial. El crecimiento continuo en la cantidad de empresas que funcionan en el mercado

local provoca un aumento de las transacciones comerciales y jurídicas, y, por ende, de los litigios.

- 1.12 El servicio de justicia presenta una situación en la que las instituciones encargadas de prestarlo no logran atender la demanda ciudadana en forma oportuna, adecuada y accesible. En virtud de los resultados de una encuesta realizada en 1996 por la Asociación Americana de Cámaras de Comercio, para determinar el clima de inversiones en América Latina, Panamá arrojó uno de los índices más bajos en cuanto a la capacidad judicial de dar pronta solución a los conflictos. Sin embargo, los resultados de la encuesta demostraron índices superiores al promedio en materia de imparcialidad de los jueces y seguridad ciudadana.
- 1.13 A continuación se desarrollan los problemas específicos que causan las dificultades genéricas del sistema, indicadas precedentemente.

1. Congestión Judicial

a. Acumulación de Causas en Materia Civil

- 1.14 Existe una carga acumulada de 157.000 causas pendientes según cifra de 1995, la que ha estado creciendo a una tasa anual promedio de 2%. De estas causas el 68% corresponde a juzgados civiles, el 15% a juzgados penales, el 13% a juzgados municipales, el 4% a juzgados seccionales de trabajo y el 2% a tribunales superiores.

Año	No. de Causas Ingresadas	No. de Causas Terminadas	No. de Causas Pendientes
1993	61.000	53.000	151.000
1994	57.000	55.000	153.000
1995	60.000	56.000	157.000

- 1.15 La suma de las causas con antigüedad superior a un año alcanza una proporción aproximada de 60% del total de causas pendientes, siendo que el 41,3% se encuentra pendiente por más de 3 años. El diagnóstico ha indicado que los jueces civiles tendrían que trabajar durante tres años (sin aceptar causas adicionales) para eliminar la carga pendiente. Por este motivo, un aumento gradual de la capacidad de trabajo no sería solución para una carga tan elevada, por lo que se recomendó ejecutar un plan especial de depuración de expedientes y de descarga de las causas pendientes.

b. Acumulación de Causas Penales por Prisión Preventiva

- 1.16 El diagnóstico indica que el porcentaje de presos preventivos que no han comparecido nunca ante un juez estaría en torno al 45% y un 35% se encuentra a la espera de una sentencia de segunda instancia. La población carcelaria asciende a 7.822 reclusos, lo que

representa 340 internos por cada 100.000 habitantes, la cifra más alta de América Latina. Esta situación se debe en parte a la poca aplicación de las medidas legales alternativas a la prisión preventiva, a la inexistencia de límites legales al período de duración de la misma, y a la excesiva presencia de medidas privativas de libertad en las condenas y de delitos inexcusables contemplados en la legislación penal.

- 1.17 Las estadísticas que manejan separadamente la PGN y el Ministerio de Gobierno y Justicia no coinciden, principalmente debido a la existencia de definiciones diversas del concepto "presos sin condena". La PGN supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las condenas, contando actualmente con un sistema manual de información acerca de la situación procesal de los reclusos preventivos que se encuentran bajo sus órdenes. Este sistema cuenta con algunas falencias, la información es incompleta e inadecuada y el tiempo de actualización de la misma es largo e irregular.
- 1.18 Se propone revisar la legislación penal y capacitar a los funcionarios judiciales involucrados, a fin de contribuir con la superación de estos problemas. Adicionalmente, se recomienda que las instituciones cuenten con un sistema de información computarizado sobre la situación de la población penitenciaria, como herramienta para la elaboración de políticas y la ejecución de planes de reducción de presos sin condena, en complemento y apoyo a la revisión de la normativa procesal propuesta más adelante.

## 2. Debilidades de Planificación y Gestión de las Instituciones

- 1.19 No existen indicadores de desempeño debidamente diseñados que permitan evaluar la gestión de las instituciones judiciales y elaborar políticas de desarrollo institucional. Tanto el OJ como la PGN, no cuentan con mecanismos adecuados de planificación y control de su desarrollo estratégico. En ambas instituciones existe un procedimiento de planificación operativo anual y quinquenal, orientado a fundamentar su presupuesto de gastos e inversiones. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de inversión no llegan a financiarse, ya que no comprometen metas explícitas y verificables a través de indicadores de desempeño, que demuestren los beneficios económicos y sociales que los justifican.
- 1.20 Se propone que las instituciones cuenten con un proceso anual de actualización institucional y que pongan en marcha un sistema de control de gestión y planificación estratégica, así como una cultura evaluativa que permita remediar las debilidades mencionadas en el párrafo anterior.

## 3. Debilidades de los Esquemas de Capacitación y Carrera Judicial

- 1.21 Se ha avanzado en el desarrollo de actividades de capacitación, las que tienen una cobertura limitada y no se encuentran incorporadas a un plan sistemático que actúe como instrumento para la promoción en el desempeño profesional, ligado al desarrollo de la carrera



judicial. Existe una Escuela Judicial (EJ) desde 1993 dependiente del OJ que atiende las necesidades de este y de la PGN, la que ha estado concentrada en actividades puntuales de capacitación con énfasis en materia penal. Respecto a la carrera judicial, el OJ inició un proceso objetivo e imparcial de selección de su personal en 1991, el cual no se encuentra ligado a los sistemas de capacitación. La PGN comenzó su carrera judicial en abril de 1997.

- 1.22 Se propone apoyar a las instituciones participantes en el fortalecimiento de la gestión de sus recursos humanos, incorporando mecanismos de evaluación de desempeño y perfeccionando los mecanismos de carrera judicial, en particular a través de su vinculación con el sistema de capacitación. Sin perjuicio de que actualmente la PGN forma parte del Consejo Consultivo de la EJ, se buscará la integración de un sistema interinstitucional que gire alrededor de esta última, fortaleciéndola y dándole mayor autonomía para atender los requerimientos de ambas instituciones.

#### 4. Deficiente Organización e Infraestructura Judicial

##### a. Organización y Gestión de los Despachos Judiciales

- 1.23 No existe formalmente un sistema de apoyo administrativo a las labores de los despachos judiciales, lo que implica que los jueces y fiscales dediquen parte importante de su tiempo a tareas administrativas. Cada despacho replica el esquema de organización administrativa sin aprovechar las ventajas de economías de escala. No se visualiza el proceso en su conjunto, cada institución y a veces cada oficina opera con el expediente como si fuera un compartimiento estanco. No existen metodologías estándares de trabajo entre despachos judiciales de la misma naturaleza.
- 1.24 Existen debilidades de los soportes estadísticos para la gestión y su control y seguimiento. Falta una visión de la información como sistema que abarque toda la estructura orgánica de las instituciones. Existe un proceso de incorporación de tecnología en sistemas de información sólo en algunas unidades geográficas de la administración de justicia, con usuarios aislados, escasas aplicaciones que apoyen tareas sustantivas y que permitan conocer el estado de las causas y de los procesos.
- 1.25 Estos problemas son producto de una ausencia de técnicas de gestión por resultados, de seguimiento de casos y de organización del trabajo de las oficinas judiciales. En el caso de las oficinas judiciales penales, se detectan cuellos de botella que se inician en la etapa de investigación en la PTJ, continúan con problemas en la distribución de causas en las fiscalías y, posteriormente, al traspasar el expediente a los tribunales.
- 1.26 Adicionalmente, el sistema no cuenta con servicios auxiliares de la administración de justicia, como la atención multidisciplinaria en casos como violencia doméstica, violaciones o drogas, o mecanismos de solución prejudicial o extrajudicial de conflictos.

b. Infraestructura

- 1.27 La infraestructura judicial está dada conforme a los esquemas de organización y gestión indicados precedentemente, por lo que invertir en la ampliación de la misma sin considerar un proceso de reingeniería organizacional, redundaría en consolidar aquello que se muestra como ineficiente.
- 1.28 Se carece de espacio físico adecuado particularmente en áreas rurales y urbano-marginales. El área de San Miguelito representa un 30% de la población metropolitana de la Ciudad de Panamá y es atendida por menos del 2% de la infraestructura judicial de dicha ciudad (300m<sup>2</sup> de 15.500m<sup>2</sup>). Las provincias representan un 50% de la población nacional y son atendidas por menos del 25% de la capacidad instalada (5.500m<sup>2</sup> de 21.000m<sup>2</sup>).
- 1.29 Más de un 80% de la infraestructura metropolitana del Organismo Judicial y más del 50% de la nacional se concentra en el Palacio de Justicia en la Ciudad de Panamá. La ubicación de estos despachos judiciales no es la más recomendable desde el punto de vista del acceso ciudadano a la justicia.

c. Propuesta Integral de Solución

- 1.30 El diagnóstico ha indicado que las debilidades detectadas en la organización y gestión de los despachos judiciales, así como en la infraestructura y equipamiento de apoyo, indujeron a proponer una solución integral que conjugue dichos problemas. En este sentido, el tema infraestructura se propuso abordarlo vinculado a la reorganización de los despachos y al acceso a la justicia.
- 1.31 Esta operación apoyará la creación de dos modelos de organización judicial (a nivel urbano y rural), denominados Unidades Judiciales Regionales (UJR), en las que se reúnan en un determinado territorio jurisdiccional (primera etapa: San Miguelito y Chiriquí), instalaciones físicas que alberguen al conjunto de los despachos del OJ y de la PGN de dicho territorio. En estas UJR se aprovecharán economías de escala y simultáneamente se implantarán cambios en los sistemas de gestión interna, con herramientas y condiciones materiales apropiadas, de modo de mejorar su eficiencia en la prestación del servicio, entre otros aspectos, liberando a jueces y fiscales de las labores de administración. Asimismo, se dará solución a los problemas de vinculación interinstitucional.
- 1.32 Se propone, además, integrar en las UJR otros elementos básicos del sistema, como son un centro de atención a víctimas de delitos y una unidad de concertación social para las dependencias de la PTJ; así como una oficina para la defensoría pública y un centro de mediación para las dependencias del OJ. Previa una evaluación del impacto alcanzado con los modelos de UJR en funcionamiento, se dimensionaría para una segunda etapa, su aplicación y réplica para el resto de los circuitos judiciales del país.

5. Deficiencias en la Capacidad de Investigación de los Delitos

- 1.33 En materia penal existen debilidades normativas, institucionales, administrativas y de comportamiento ético en las tareas de investigación de los delitos, lo que limita el funcionamiento de las fiscalías, sumado a la ausencia de instrumentos modernos, especialmente en materia de medicina forense. Además, las responsabilidades de las distintas entidades que intervienen en la investigación de los delitos no están claramente delimitadas.
- 1.34 Los funcionarios que reciben las denuncias no siempre conocen los requisitos procesales que la misma debe contener y los conceptos jurídicos básicos de la investigación preliminar, lo que pone en riesgo el cumplimiento del debido proceso de ley. Además, muy pocos investigadores han recibido entrenamiento en técnicas de investigación, sumado a la falta de equipos e instrumentos.
- 1.35 Las tareas de custodia de evidencias presentan una serie de debilidades derivadas de la falta de mecanismos de gestión y organización, así como de conocimiento especializado de los encargados del sistema, sumado a una ausencia de infraestructura y equipamiento adecuado. Esto genera constantes riesgos de pérdida de evidencias por hurto, robo o destrucción, impidiendo en su momento la posibilidad de demostrar la existencia de delitos y aumentando los niveles de desconfianza en el sistema.
- 1.36 El proceso penal le otorga un escaso espacio a los intereses de las víctimas, las cuales no tienen mayor ingerencia en el curso del mismo. Tampoco se les brinda atención multidisciplinaria, especialmente psicológica, la que en experiencias traumáticas reviste generalmente el carácter de urgente. Sin embargo, cabe resaltar que se vienen desarrollando experiencias pilotos en la PTJ, en materias como violencia doméstica. En el primer semestre de 1997, la violencia doméstica representó el 70,5% de las denuncias por delitos no convencionales.
- 1.37 Por su parte, las tareas de medicina legal o forense están a cargo del Instituto de Medicina Legal (IML), presentándose debilidades de funcionamiento en su organización, desconocimiento de técnicas especializadas e inadecuado equipamiento e infraestructura. Esto genera constantes riesgos por pérdida de evidencias e imposibilidad de determinar las causas de innumerables delitos, lo que favorece la impunidad y la desconfianza ciudadana en el sistema.
- 1.38 Se propone, a efectos de fortalecer la capacidad investigativa del sistema de justicia, desarrollar actividades que permitan mejorar el centro de custodia de evidencias; mejorar los aspectos organizacionales y materiales del Centro de Atención a Víctimas de la PTJ; y el mejoramiento de las labores de medicina legal.

## 6. Deficiencias Procesales y Barreras de Acceso

### a. Procedimiento Civil

- 1.39 El proceso civil mantiene orientaciones de un procedimiento engorroso y formalista, generando falta de inmediación, tardanzas y limitaciones en el ejercicio del derecho a defensa. Existe consenso para actualizar la legislación procesal, al menos para darle al juez un control más activo en los procesos y, entre otros aspectos, racionalizar el uso de trámites legales y reducir las prácticas y recursos dilatorios en los juicios, en el marco de la promoción de métodos alternos de solución de conflictos.
- 1.40 Algunos de los aspectos procesales que más inciden en la tardanza son el sistema de notificaciones; el excesivo recurso a la apelación y al trámite de la consulta, que es la revisión del tribunal superior aún sin petición de las partes; y la utilización de medidas cautelares prejudiciales, que en la práctica se utilizan como mecanismo de presión para lograr negociaciones ventajosas.

### b. Jurisdicción y Procedimientos de Familia y Menores

- 1.41 La existencia de juzgados separados de familia y de menores origina dispersión y duplicidad en el tratamiento de esta materia, sin posibilidad de que las causas se radiquen en un solo juzgado, cuando se trata de un mismo conflicto. Por otro lado, la garantía de imparcialidad en los procesos infraccionales de menores se ve limitada, al tener los jueces a su cargo tanto la instrucción y la investigación, como el juicio propiamente tal, teniendo los fiscales sólo una función dictaminadora. En cuanto a los procedimientos, la legislación procesal en materia de familia y menores, presenta las mismas debilidades expuestas para el caso del proceso civil mencionados anteriormente.

### c. Procedimiento Penal

- 1.42 Se han producido reformas al sistema procesal penal en Panamá que se requiere materializar, las cuales apuntan a promover la oralidad en los procesos; la inmediación que facilita la intervención directa de los jueces y las partes; y el fortalecimiento de la presencia de la PGN en los procesos, potenciando el rol investigador de los fiscales y su control sobre las labores de investigación técnico-judicial.
- 1.43 Adicionalmente se requiere revisar la legislación procesal y practicar reformas que apunten principalmente a la agilización de los procesos y a la reducción del número de presos sin condena.

### d. Barreras de Acceso a la Justicia

- 1.44 Las barreras de acceso ciudadano se manifiestan en aspectos tales como la desigual distribución geográfica de los despachos judiciales; el excesivo formalismo de la legislación procesal; el

desconocimiento ciudadano de sus derechos; la limitada cobertura de los sistemas de asistencia o defensa legal; la debilidad en la formación de los operadores del sistema; los altos costos implícitos en el funcionamiento del sistema; y la debilidad de los aparatos de investigación técnica judicial.

- 1.45 La defensoría pública presenta una buena organización pero su cobertura es restringida (36 defensores para todo el país), teniendo mayor presencia en materias penales y en Ciudad de Panamá. En materia laboral y civil no se cuenta con asistencia jurídica para la población de escasos recursos, siendo sólo posible acceder al Consultorio de Asistencia Legal de la Universidad de Panamá, que tiene sus limitaciones. En materia de familia y menores existe sólo un defensor público para todo el país.
- 1.46 La prestación de servicios legales es costosa y poco accesible. La posibilidad de comparecer sin abogado, en trámites judiciales en los que podría omitirse de su presencia, es muy limitada. El sistema de control ético de la profesión legal no es muy eficiente, perjudicando a las partes en juicio. Los medios alternos de solución de conflictos son insuficientes y adolecen de un marco legal e institucional que permita su desarrollo.

e. Propuesta Integral de Solución

- 1.47 Se propone revisar y modificar la normativa procesal a efectos de, entre otros aspectos, reducir las prácticas y diligencias dilatorias en los juicios; fortalecer la actuación de los fiscales en los procesos infraccionales del menor; implantar la conciliación y la mediación como alternativa procesal; incorporar el tratamiento de las víctimas en los procesos penales; regular el comportamiento ético en las instancias de investigación; diseñar nuevos instrumentos jurídicos para la investigación; y delimitar la competencia de las entidades que intervienen en la misma.
- 1.48 Adicionalmente, se elaborará un estudio comprehensivo sobre las barreras de acceso a la justicia, que incluya recomendaciones concretas para abordar una solución nacional a esta problemática en una segunda etapa, aprovechando además los resultados que se obtengan con la creación de las UJR descritas con anterioridad.

7. Escasa Participación Ciudadana

- 1.49 Uno de los problemas que acusa el sistema de justicia en Panamá es la falta de conocimiento de la población sobre sus derechos y, en el caso de conocerlos, de la forma en que los pueden hacer efectivos. Adicionalmente, se ha detectado que los procesos de reforma judicial que se han emprendido no han sido abordados participativamente, con un fuerte y común impulso de todos los actores del sistema. Este aspecto ha puesto en riesgo la legitimidad de los procesos, el cumplimiento de las reformas legales aprobadas y el impulso a los cambios.

- 1.50 Se propone adelantar actividades que permitan, por una parte, poner en marcha un sistema sostenible de educación legal popular, y por otra, dar a conocer e involucrar tanto a los operadores jurídicos, como a la comunidad en general, la estrategia, desarrollo y contenidos específicos del Programa.

D. Problemática de los actos y procedimientos administrativos (PA)

- 1.51 A continuación se desarrollan las limitaciones de la institución encargada de velar por la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos de los funcionarios públicos.

1. Debilidades del Marco Normativo e Institucional

- 1.52 Los principales problemas de la institución se relacionan con los roles del servicio que presta en relación con otras instancias públicas. Por una parte, la PA debe defender los intereses del Estado en juicio y, por otra parte, cumple una función atendiendo quejas de los ciudadanos en contra del Estado. Adicionalmente, se encuentra vigente la ley que creó la Defensoría del Pueblo, entre cuyas facultades está la de conocer y resolver quejas de los ciudadanos frente a los actos de la administración pública.
- 1.53 Por su parte, la PA forma parte del Ministerio Público, conjuntamente con la PGN, cumpliendo funciones totalmente diferentes. La PGN persigue primordialmente la representación de los intereses de la sociedad; en cambio, la PA debe defender los intereses de la administración y ambos, eventualmente, pueden no ser coincidentes sino contradictorios.
- 1.54 Se propone revisar el papel institucional de la PA y adelantar modificaciones, de tal manera de evitar la duplicidad y contradicción de funciones con otras entidades y redefinir su misión en el sistema jurídico nacional.

2. Restricciones de Cobertura del Servicio

- 1.55 La PA, pese a tener que cubrir con sus servicios de asesoría jurídica a la totalidad de la administración pública, sólo tiene una oficina y cuenta con personal en la ciudad capital del país. Sin embargo, no se ha realizado un diagnóstico de la demanda por los servicios regionales de la PA, ni se ha hecho un análisis de factibilidad de posibles alternativas de ampliación de cobertura.
- 1.56 Se propone financiar la elaboración de un plan de ampliación de cobertura y su implantación en una primera fase.

3. Debilidades de Capacitación del Recurso Humano

- 1.57 La PA no participa en la oferta de capacitación de la Escuela Judicial, ni en las actividades de capacitación de la PGN. No posee un plan sostenible de capacitación en las materias de su competencia, ni cuenta con un sistema de carrera profesional.

- 1.58 Se propone definir las necesidades de capacitación a la luz de los nuevos desafíos que se produzcan con base en la redefinición institucional; y diseñar y poner en marcha un plan sostenible de capacitación, que incluya actividades específicas de capacitación durante la ejecución de la operación.

#### 4. Procesos de Gestión institucional Inadecuados

- 1.59 Durante el primer semestre de 1995, la PA experimentó una reorganización de sus unidades funcionales, convirtiéndose en un foco especialmente dinámico dentro del proceso de modernización del Estado, cambiando sus esquemas de gestión, acercándose a la comunidad y creando una gran mística de servicio público entre sus funcionarios. Sin embargo, el nuevo sistema organizativo adolece de herramientas tecnológicas adecuadas y de una automatización de los procesos de gestión para su óptimo funcionamiento.
- 1.60 A efectos de aprovechar las ventajas organizativas de la institución, se propone analizar los requerimientos de automatización de los distintos procesos de gestión institucional; diseñar e implantar sistemas de seguimiento de causas y procesos; acceso a información jurídica; dotación de tecnología; y capacitación del personal en su uso.

#### 5. Deficiencias Procesales en Materia Administrativa

- 1.61 La PA tiene como una de sus funciones procurar la eficiencia en la aplicación de los procedimientos legales administrativos. No existe en la actualidad una legislación uniforme en materia de procedimiento administrativo, que asegure el derecho de defensa de los ciudadanos que acuden ante la administración pública con alguna queja. Además, no existen instancias de acercamiento entre la administración pública y la ciudadanía que promueva la mediación y la conciliación. Estas deficiencias se relacionan con las numerosas denuncias de corrupción que acusa el sistema.
- 1.62 Se propone apoyar la elaboración de una propuesta de legislación sobre procedimiento administrativo y las consecuentes actividades de generación de consensos para su aprobación legislativa.

#### 6. Debilidades de Capacitación Legal de Funcionarios Públicos

- 1.63 La primera instancia en los conflictos con el Estado radica en la entidad pública respectiva, la cual no siempre tiene la imparcialidad, la capacidad, la transparencia y el conocimiento legal para responder a la demanda ciudadana. La PA no interviene en defensa del acto administrativo sino en interés de la ley.
- 1.64 Se propone fortalecer la capacidad técnico-legal de las instituciones públicas del país, a través del establecimiento de un sistema de capacitación continua de sus funcionarios, a fin de disminuir los conflictos que se susciten por actos arbitrarios de la administración pública.

E. Experiencia del Banco y Otras Entidades de Cooperación Externa

- 1.65 El Banco ha adquirido experiencias en el diseño de operaciones en el sector justicia de la región. Dicha experiencia indica que los procesos de cambio deben involucrar a todos los afectados en las actividades de generación de consensos, para darle sostenibilidad. Además, su diseño debe ser flexible y permitir su evaluación y seguimiento continuo, para introducir los ajustes que sea necesario y lograr sus objetivos. El Banco se encuentra ejecutando, con recursos del FOMIN, un proyecto de arbitraje y mediación comercial con el sector privado (ATN/MT-5452-PN).
- 1.66 La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) colaboró con el restablecimiento democrático, incluyendo parte de los esfuerzos mencionados en los primeros párrafos de este capítulo. La Unión Europea (UE) apoyó la creación de la Defensoría del Pueblo. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) prepara un proyecto de apoyo al sistema penitenciario y a la Policía Nacional, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

F. Estrategia del País y del Banco

- 1.67 La estrategia operativa del Banco para Panamá (97-99) busca apoyar al país en ampliar los beneficios de la política social; promover el desarrollo sustentable; incentivar la participación del sector privado; y mejorar su sistema de gobernabilidad. La presente operación es consistente con esta estrategia. Adicionalmente se encuentran aprobados y en ejecución los programas de Modernización del Organo Legislativo (923/OC-PN) y de Modernización de la Gestión Fiscal (1004/OC-PN); y en etapa de identificación, el Programa de Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (PN-0103).
- 1.68 Las autoridades nacionales están conscientes de que se requiere un compromiso de largo plazo para resolver la problemática de la administración de justicia en el país, habiéndole asignado una alta prioridad al Programa y acordado con el Banco que la presente operación constituya la etapa inicial del mismo.



## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos del Programa

- 2.1 El Programa busca mejorar la calidad de los servicios jurídicos y judiciales del país, a fin de fortalecer la vigencia efectiva del Estado de Derecho. El logro de este objetivo es de largo alcance, por lo que la presente operación constituye una primera etapa.
- 2.2 El Programa se ha dividido en dos subprogramas, cuyos objetivos específicos son los siguientes: (i) el **Subprograma A**, que consiste en apoyar al país en el mejoramiento de su sistema judicial, a fin de agilizar su tiempo de respuesta, garantizar el cumplimiento del debido proceso de ley y disminuir las barreras de acceso ciudadano; y (ii) el **Subprograma B**, que persigue apoyar al país en el mejoramiento de la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos legales de la administración pública, a fin de mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

### B. Descripción

- 2.3 El Subprograma A está dividido en 7 componentes y será ejecutado por el OJ y la PGN. El Subprograma B está dividido en 6 componentes y será ejecutado por la PA. El cuadro siguiente refleja los costos directos de cada subprograma y sus correspondientes componentes, por institución participante. El detalle de estos costos por componente está a disposición en los archivos técnicos del Departamento Regional de Operaciones 2. La Matriz de Marco Lógico por Subprograma, se encuentra en el Anexo II-2.

Costos Directos del Programa (en miles de US\$)		OJ	PGN	PA	TOTAL
<b>SUBPROGRAMA A (OJ y PGN)</b>		<b>9.720</b>	<b>9.620</b>		<b>19.340</b>
1. Descongestión judicial					1.385
a. Descarga civil	1.130				
b. Sistema penal			255		
2. Gestión y planificación estratégica	270		285		555
3. Capacitación y carrera judicial	760		730		1.490
4. Reorganización servicios judiciales *	6.600		6.330		12.930
5. Fortalecimiento capacidad investigativa			1.530		1.530
6. Modificaciones procesales y de acceso	610		140		750
7. Participación ciudadana	350		350		700
<b>SUBPROGRAMA B (PA)</b>				<b>1.567</b>	<b>1.567</b>
1. Redefinición institucional				45	45
2. Cobertura regional servicios *				76	76
3. Capacitación				184	184
4. Automatización procesos de gestión				436	436
5. Normativa administrativa				76	76
6. Capacitación legal sector público				750	750
<b>TOTAL</b>		<b>9.720</b>	<b>9.620</b>	<b>1.567</b>	<b>20.907</b>
* Estos componentes contemplan adicionalmente remuneraciones incrementales para su ejecución.					

1. Subprograma A (OJ y PGN)

2.4 El Subprograma A incluye los siguientes componentes:

a. Descongestión judicial (US\$1.385.000)

2.5 Los objetivos son: (i) acelerar y descongestionar las causas civiles pendientes (US\$1.130.000); y (ii) elaborar un plan de reducción de presos sin condena, con base en el diseño e implantación de un sistema de información confiable sobre la población penitenciaria (US\$255.000). Se incluyen las siguientes actividades:

2.6 Descarga de causas civiles: (i) ejecución del Plan de Aceleración y Descarga Civil, elaborado durante la preparación del Programa (descongestión de despachos circuitales y municipales), incluyendo la instalación de unidades circuitales y municipales temporales; contratación de jueces en comisión de servicio y jueces suplentes a tiempo completo, durante un período limitado; y personal de apoyo; y (ii) evaluación del Plan por parte del OJ.

2.7 Sistema penal: (i) diseño e implantación de un sistema computarizado de información sobre la población penitenciaria; (ii) interconexión entre las entidades involucradas, OJ, PGN y MGJ; (iii) dotación de equipamiento computacional; y (iv) elaboración de un plan de reducción del número de presos sin condena, incluyendo la revisión de la legislación penal en la materia.

b. Gestión y Planificación Estratégica (US\$555.000)

2.8 El objetivo es crear los mecanismos de planificación y control de gestión estratégica y presupuestaria, para el establecimiento explícito de metas institucionales que garanticen el mejoramiento continuo de los resultados de las instituciones judiciales en cuanto a impacto, efectividad, calidad y productividad. (Organo Judicial US\$270.000) (PGN US\$285.000).

2.9 Se incluyen las siguientes actividades para ambas instituciones: (i) revisión de la estructura organizacional; (ii) análisis y rediseño del proceso presupuestario, promoviendo ejercicios participativos y conforme los lineamientos del Sistema de Administración Financiera Panameño (SIAFPA); (iii) diseño del proceso de planificación y control de gestión estratégica; (iv) diseño de indicadores de desempeño institucional; (v) implantación de un plan sostenible de información y control de gestión; y (vi) dotación de equipo para la PGN.

c. Capacitación y Carrera Judicial (US\$1.490.000)

2.10 El objetivo es fortalecer la gestión de los recursos humanos, perfeccionando la carrera judicial, en particular a través de su vínculo con las actividades de capacitación de la Escuela Judicial (EJ), incluyendo sistemas de evaluación de desempeño.

- 2.11 Se desarrollarán las siguientes actividades: (i) revisión del sistema de carrera judicial y elaboración de propuestas para su perfeccionamiento y consolidación (mecanismos objetivos de selección, promoción, remoción y control disciplinario de los funcionarios judiciales); (ii) diseño e implantación de mecanismos objetivos de evaluación de desempeño, asociados a un sistema de incentivos; (iii) estudios, talleres de generación de consensos e implantación de recomendaciones para la redefinición, fortalecimiento y autonomía de la EJ, incluyendo la revisión de su reglamento y del acuerdo interinstitucional OJ/PGN; (iv) revisión e implantación de recomendaciones para el fortalecimiento de la gestión institucional de la EJ; (v) desarrollo de un sistema sostenible de capacitación alrededor de la Escuela Judicial, que opere mediante acuerdos con universidades, agencias especializadas u otros organismos públicos o privados, para un mejor aprovechamiento de la oferta nacional o internacional; y (vi) realización de actividades específicas de capacitación durante la ejecución del Programa.

d. Reorganización y Gestión de los Servicios Judiciales  
(Unidades Judiciales Regionales US\$12.930.000)

- 2.12 El objetivo es rediseñar los procesos de gestión judicial así como los esquemas de tramitación de causas, apoyados por sistemas de información e infraestructura que hagan más eficiente y accesible el servicio. Se crearán en los circuitos judiciales de San Miguelito en Ciudad de Panamá y de Chiriquí, Unidades Judiciales Regionales (UJR) para el OJ y la PGN, de acuerdo con lo mencionado en los párrafos 1.31, 1.32 y 4.8.

- 2.13 Se desarrollarán las siguientes actividades para ambas instituciones: (i) diseño final de los modelos de gestión y de procesos (administrativos, organizacionales y judiciales) de los despachos, incluyendo para el OJ los juzgados civiles, penales y de familia y menores, así como la oficina de los defensores de oficio y un centro de mediación; y para la PGN, las fiscalías, las oficinas de la PTJ, el centro de atención a víctimas y el centro de concertación social; (ii) diseños finales de arquitectura; (iii) trabajos de ingeniería básica y de detalles para la construcción de la infraestructura de las UJR; (iv) construcción de las UJR; (v) diseño e implantación de los sistemas informáticos aplicados a las UJR; (vi) adquisición de equipamiento; (vii) puesta en marcha de las UJR, incluyendo la capacitación del personal; (viii) ajustes al modelo y recomendaciones para su réplica; y (ix) evaluación de impacto.

e. Fortalecimiento de la Capacidad Investigativa de la PGN  
(US\$1.530.000)

- 2.14 El objetivo es mejorar las labores de investigación judicial de los delitos, para evitar la impunidad y aumentar los índices de confianza ciudadana en el sistema, a través de: (i) el fortalecimiento de las tareas de medicina legal; (ii) la

profesionalización del manejo y custodia de evidencias; y (iii) la atención multidisciplinaria de las víctimas de los delitos. Se incluyen las siguientes actividades:

- 2.15 Medicina legal (US\$680.000): (i) rediseño de la gestión del Instituto de Medicina Legal; (ii) capacitación en el manejo y análisis de evidencias; y (iii) dotación de equipos.
- 2.16 Custodia de evidencias (US\$660.000) : (i) rediseño de procesos de gestión; (ii) capacitación especializada en el manejo, clasificación, almacenamiento y custodia de evidencias; y (iii) readecuación física y dotación de equipamiento.
- 2.17 Atención a víctimas (US\$190.000) : (i) redefinición de los servicios que presta el Centro de Atención a Víctimas de la PGN; (ii) rediseño de los procesos de gestión; (iii) difusión y educación legal popular, incorporado en el Componente de Participación Ciudadana; (iv) capacitación, incorporada en el Componente de Capacitación y Carrera Judicial; y (v) readecuación física y dotación de equipamiento.

f. Modificaciones Procesales y de Acceso (US\$750.000)

- 2.18 El objetivo es mejorar la normativa procesal y ampliar el acceso a la justicia a efectos de, entre otros aspectos, reducir las prácticas y diligencias dilatorias en los juicios; fortalecer la actuación de los fiscales en los procesos infraccionales del menor; implantar la conciliación y la mediación como alternativa procesal; incorporar el tratamiento de las víctimas en los procesos penales; regular el comportamiento ético en las instancias de investigación; aumentar la cobertura de la defensa pública; diseñar nuevos instrumentos jurídicos para la investigación; y delimitar la competencia de las entidades que intervienen en la misma.
- 2.19 Se incluyen las siguientes actividades: (i) el estudio de la normativa procesal civil, penal y de familia y menores, que incluya una identificación de las disposiciones legales que inciden en el retraso y congestión judicial y la elaboración de propuestas para su mejoramiento, con la participación de involucrados; (ii) la realización de talleres de generación de consensos; y (iii) la elaboración y ejecución de los planes de capacitación, difusión y ambientación correspondientes. Estas actividades se coordinarán con los modelos de gestión y de procesos del Componente de Reorganización de los Servicios Judiciales.
- 2.20 Adicionalmente, se financiará la elaboración de estudios sobre barreras de acceso a la justicia, con recomendaciones concretas para la puesta en marcha de cambios, que incluya al menos: (i) el diseño de un sistema que permita la comparecencia personal, sin perjudicar a las partes en juicio; (ii) la revisión del sistema de control ético y de incentivos de la profesión legal, en coordinación con el Colegio Nacional de Abogados; y (iii) la elaboración de un plan para la promoción de la mediación, su marco

normativo y organizacional, los requerimientos técnicos y materiales mínimos para su puesta en marcha, y las actividades de difusión y capacitación respectivas.

- 2.21 Por último, para las labores de defensoría de oficio, se apoyará: (i) la implantación de la ley de incentivos tributarios por servicios pro bono, a través de la elaboración de su reglamentación; el diseño y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación de desempeño; y el desarrollo de actividades de difusión; y (ii) el aumento de cobertura, a través de su incorporación en las UJR de San Miguelito y Chiriquí, correspondientes al Componente de Reorganización de los Servicios Judiciales.

g. Participación Ciudadana (US\$700.000)

- 2.22 El objetivo es involucrar tanto a los operadores jurídicos, como a la comunidad, con la estrategia, desarrollo y contenido de las propuestas de mejoramiento de la justicia. Se incluyen las siguientes actividades: (i) talleres, seminarios y otras modalidades de difusión y ambientación dirigidos a operadores del sistema, actores políticos y organizaciones sociales, incluyendo encuestas de opinión pública; y (ii) diseño e implantación de programas de educación legal popular, incluyendo un programa de encuestas.

2. Subprograma B (PA)

- 2.23 El Subprograma B incluye los siguientes componentes:

a. Redefinición Institucional de la PA (US\$45.000)

- 2.24 El objetivo es desarrollar un plan estratégico que permita fortalecer la inserción de la PA en el sector público, incluyendo una propuesta de redefinición institucional, de ampliación de cobertura y de un nuevo marco normativo. Se incluyen las siguientes actividades: (i) análisis de la normativa vigente, con recomendaciones concretas de cambio; (ii) talleres a lo interno de la institución; (iii) elaboración de propuestas de redefinición institucional; (iv) talleres y seminarios de generación de consensos con ministros de Estado, magistrados, legisladores y usuarios; (v) elaboración final de propuesta de cambio, incluyendo anteproyecto de reforma normativa; y (vi) realización de un seminario con la Asamblea Legislativa.

b. Plan sobre Ampliación de Cobertura de los Servicios de la PA (US\$76.000)

- 2.25 El objetivo es elaborar un plan de ampliación de la cobertura de los servicios de la PA, conforme los lineamientos establecidos en el componente de redefinición institucional e iniciar su implantación en una primera fase. Se incluyen las siguientes actividades: (i) un diagnóstico de la demanda por los servicios de

la institución, incluyendo la realización de encuestas y talleres de trabajo para la elaboración de propuestas; (ii) análisis de la factibilidad de las alternativas de ampliación de cobertura; (iii) elaboración de un plan de implantación de las alternativas aprobadas; y (iv) ejecución piloto para la puesta en marcha del plan en tres regiones, incluyendo equipamiento en planta física facilitada por las gobernaciones respectivas.

c. Capacitación del Personal (US\$184.000)

- 2.26 El objetivo es fortalecer la capacidad de los recursos humanos para responder a los requerimientos institucionales. Se incluyen las siguientes actividades: (i) definición del perfil de los funcionarios y sus necesidades de capacitación; (ii) diseño de un plan sostenible de capacitación, incluyendo su proyección futura y sus modalidades de implantación de forma flexible, dinámica, con base en convenios interinstitucionales y contratos; (iii) realización de actividades específicas de capacitación durante la ejecución del Programa, con base en los lineamientos del plan mencionado; y (iv) dotación de material didáctico y equipos de capacitación.

d. Automatización de Procesos de Gestión (US\$436.000)

- 2.27 El objetivo es mejorar los procesos de trabajo internos de la PA, con apoyo de tecnología de información y comunicaciones. Se incluyen las siguientes actividades: (i) automatización de los distintos procesos de gestión institucional; (ii) diseño e implantación de sistemas de seguimiento de causas y de control estadístico; (iii) interconexión con bases de datos de información jurídica; (iv) dotación de equipos; y (v) capacitación del personal en su uso.

e. Reforma de la Normativa Administrativa (US\$76.000)

- 2.28 El objetivo es elaborar una propuesta de legislación uniforme sobre procedimiento administrativo y un estudio sobre la legislación contencioso-administrativa. Se incluyen las siguientes actividades: (i) análisis de las prácticas, normas y propuestas existentes en materia de procedimiento administrativo; (ii) elaboración del anteproyecto de ley de procedimiento administrativo uniforme; (iii) talleres a lo interno de la institución; (iv) talleres y seminarios de generación de consensos; (v) elaboración final de propuestas, incluyendo el anteproyecto de ley; (vi) diseño de un plan de difusión y capacitación; y (vii) apoyo a la conformación de una comisión interinstitucional para la elaboración de un estudio, en coordinación con el OJ, sobre la legislación contencioso-administrativa, que contenga propuestas de reforma legislativa y recomendaciones concretas para la implantación de las mismas, que sirva de base para un debate nacional acerca del tema.

f. Capacitación Legal de Funcionarios Públicos (US\$750.000)

- 2.29 El objetivo es fortalecer la capacidad técnico-legal de las instituciones públicas, a fin de prevenir actos arbitrarios de la administración pública y evitar focos de corrupción administrativa. Se realizarán las siguientes actividades: (i) diseño de un plan sostenible de capacitación legal para el sector público, incluyendo su proyección futura con base en convenios con universidades, agencias especializadas u otros organismos públicos o privados, para aprovechar capacidad instalada en el país; (ii) implantación de una primera fase del plan de capacitación, mediante la realización de cursos, talleres, seminarios u otras modalidades educacionales, de acuerdo con los lineamientos del plan; (iii) dotación de material bibliográfico y equipos; y (iv) infraestructura para capacitación, documentación e informática.

C. Costo y Financiamiento

- 2.30 El costo total del Programa se estima en el equivalente de US\$27.0 millones, que se financiaría con un préstamo de US\$18.9 millones (OC) y una contrapartida de US\$8.1 millones, cuya distribución por fuente de financiamiento y categoría de inversión se muestra en el cuadro siguiente:

COSTOS DEL PROGRAMA (US\$ miles)									
Categorías de Inversión	OJ		PGN		PA		TOTAL		TOTAL
	BID	PN	BID	PN	BID	PN	BID	PN	
<b>I. ADMINISTRACION</b>	<b>634</b>		<b>634</b>		<b>126</b>		<b>1.394</b>		<b>1.394</b>
1.1 Unidad Coordinadora	200		200		20		420		420
1.2 Unidades Ejecutoras	284		284		106		674		674
1.3 Asesoría técnica	150		150				300		300
<b>II. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>7.290</b>	<b>2.430</b>	<b>8.185</b>	<b>1.435</b>	<b>1.227</b>	<b>340</b>	<b>16.702</b>	<b>4.205</b>	<b>20.907</b>
2.1 Plan Descarga Civil		1.130						1.130	1.130
2.2 Consultorías	1.745		1.700		316		3.761		3.761
2.3 Capacitación	1.035		990		200	140	2.225	140	2.365
2.4 Equipos	890		2.410		411		3.711		3.711
2.5 Infraestructura	3.620	1.300	3.085	1.435	300	200	7.005	2.935	9.940
<b>III. COSTOS CONCURRENTES</b>		<b>584</b>		<b>713</b>		<b>170</b>		<b>1.467</b>	<b>1.467</b>
3.1 Remuneraciones UJR		162		162				324	324
3.2 Remuneraciones (B2)						120		120	120
3.3 Movilización		12		21				33	33
3.4 Mantenimiento/seg.		348		417		50		815	815
3.5 Materiales/servic.		62		113				175	175
<b>IV. SIN ASIGNACION ESPECIF.</b>	<b>226</b>	<b>257</b>	<b>217</b>	<b>296</b>	<b>21</b>	<b>55</b>	<b>464</b>	<b>608</b>	<b>1.072</b>
4.1 Imprevistos	144	165	145	200	11	35	300	400	700
4.2 Escalamiento	82	92	72	96	10	20	164	208	372
<b>Sub-total</b>	<b>8.150</b>	<b>3.201</b>	<b>9.036</b>	<b>2.514</b>	<b>1.374</b>	<b>565</b>	<b>18.560</b>	<b>6.280</b>	<b>24.840</b>
<b>V. COSTOS FINANCIEROS</b>							<b>142</b>	<b>1.820</b>	<b>1.962</b>
5.1 Intereses								1.565	1.565
5.2 Comisión de Crédito								255	255
5.3 F.I.V.							142		142
<b>VI. REEMBOLSO PRESTAMO</b>							<b>198</b>		<b>198</b>
965/OC-PN A PPF/009-PN									
<b>Total</b>							<b>18.900</b>	<b>8.100</b>	<b>27.000</b>
<b>% del Total</b>							<b>70,0</b>	<b>30,0</b>	<b>100,0</b>

- 2.31 El Banco contribuirá con el 70% del costo del Programa, con recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario, por un plazo de 25 años, incluido un plazo de desembolso de 3,5 años y un período de gracia igual al plazo de desembolso. El préstamo llevaría una tasa de interés variable, una comisión de crédito de 0.75% sobre saldos no desembolsados y una comisión de inspección y vigilancia generales del 1% del monto del préstamo.
- 2.32 Los recursos de aporte local cubren el 30% del costo del Programa. Estos recursos serán aportados por la República de Panamá provenientes del presupuesto nacional, cubriendo parte de las categorías de ingeniería y supervisión y de los costos directos, así como la totalidad del plantel incremental permanente (3 profesionales adicionales para el OJ y 3 para la PGN, relacionados con la puesta en marcha de las UJR; y personal para el Componente de Ampliación de Cobertura de la PA), movilización, mantenimiento (2% anual sobre equipos e infraestructura), materiales, gastos generales, intereses sobre el préstamo durante el período de ejecución, comisión de crédito del Banco y el reembolso de los recursos de préstamo que se utilizaron de la Línea de Crédito (Convenio PPF/009-PN) para preparar el Programa.



### III. PRESTATARIO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Marco Institucional

##### 1. Prestatario

- 3.1 El Prestatario será la República de Panamá, quien transferirá con carácter no reembolsable los recursos del Programa a los ejecutores. Los recursos del préstamo y de la contrapartida serán transferidos a los ejecutores a medida que se vaya ejecutando el Programa. El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) representará al Prestatario en el contrato de préstamo.

##### 2. Organismos Ejecutores

- 3.2 El Programa será ejecutado por el OJ, la PGN y la PA. Se establecerán unidades ejecutoras en cada una de ellas, con un esquema de ejecución independiente en el manejo de los recursos y actividades asignadas a cada una.

##### a. Organo Judicial (OJ)

- 3.3 El 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 por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), los tribunales y los juzgados. La CSJ está compuesta por 9 magistrados, los cuales son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Organo Legislativo, por un período de 10 años.
- 3.4 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 2.300 funcionarios.
- 3.5 El Organo Legislativo aprueba un presupuesto global para el OJ, la PGN y la 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 1997 de US\$61.615.200, equivalente a 2,86% de dicho presupuesto nacional. Del presupuesto judicial mencionado, corresponde 48,9% al OJ; 49,4%

a la PGN; y 1,7% a la PA. La PGN aumentó su participación en el presupuesto judicial de 1993 a 1997 en un 11%.

b. Procuraduría General de la Nación (PGN)

- 3.6 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 PTJ y el IML. Además hay una fiscalía de drogas y 2 de asuntos de familia. La planta de personal asciende actualmente a 2.700 funcionarios, incluida la PTJ.
- 3.7 En julio de 1991 se promulgó la Ley Orgánica de la PTJ, pasando ésta de manos del MGJ a depender de la PGN, como auxiliar en la investigación de los delitos. La elaboración normativa y el traspaso institucional contaron con el apoyo de la USAID.

c. Procuraduría de la Administración (PA)

- 3.8 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 de las instituciones públicas; vela por la transparencia en la aplicación de la ley en los actos, contratos y procedimientos del Estado; 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.
- 3.9 La PA tiene una carga anual de trabajo promedio de 1.500 casos. Maneja un presupuesto anual de US\$900.000 y su planta de personal asciende a 43 funcionarios, con un 70% de personal profesional.

B. Organización para la Coordinación y Ejecución

1. Coordinación general

- 3.10 Existe una instancia de coordinación general denominada Comisión de Mejoramiento de la Administración de Justicia (COMAJ), integrada por los jefes de las instituciones participantes, la que garantizará el debido liderazgo, coherencia y continuidad del proceso de mejoramiento en curso. Bajo esta instancia operaría la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), descrita más adelante.

2. Unidad Coordinadora (UCP)

- 3.11 La UCP constituirá el instrumento operativo de la COMAJ, como máxima instancia de coordinación interinstitucional del Programa. Estará integrada por un coordinador, con experiencia en reforma institucional y gestión de proyectos de inversión, un asistente y

una secretaria ejecutiva. La UCP coordinará además las labores de un consultor internacional especializado en las materias del Programa, particularmente en reorganización judicial, para su ejecución técnica y en apoyo de las unidades ejecutoras.

3.12 La UCP tendrá básicamente cuatro funciones: (i) coordinar todas las actividades del Programa y ejecutar las políticas generales que fije la COMAJ; (ii) actuar como único vínculo de interlocución y enlace con el Banco respecto a las solicitudes de desembolsos y las tareas administrativas, operativas y contables que realicen las unidades ejecutoras; (iii) lograr que las actividades del Subprograma A descritas en el párrafo siguiente que resultan comunes al OJ y a la PGN, sean ejecutadas simultánea, conjunta y consistentemente, incluyendo los trámites correspondientes a los pliegos y llamados a licitación, las contrataciones y pagos de obras y servicios y las tareas administrativas de las mismas; y (iv) evaluar, conjuntamente con las unidades ejecutoras, el avance y los resultados del Programa, conforme las metas establecidas en la matriz de marco lógico.

3.13 Las actividades a que se refiere el inciso (iii) del párrafo anterior, son las siguientes: (i) las actividades del Componente de Capacitación y Carrera Judicial, relacionadas con el desarrollo de un sistema sostenible de capacitación vinculado a la Escuela Judicial; (ii) el Componente de Reorganización y Gestión de los Servicios Judiciales; (iii) el estudio y la propuesta de mejoramiento de la normativa procesal penal y del procedimiento infraccional del menor, la realización de talleres y las actividades de difusión para la puesta en marcha de los cambios, correspondiente al Componente de Modificaciones Procesales y de Acceso; y (iv) el Componente de Participación Ciudadana.

### 3. Unidades Ejecutoras

3.14 Las unidades ejecutoras serán responsables de la ejecución de los componentes del Programa en sus respectivas instituciones, incluyendo, entre otros aspectos, la administración financiero-contable de los recursos, los trámites administrativos, los registros contables, la preparación de pliegos y llamados a licitación de obras, la preparación de los términos de referencia definitivos de los servicios de consultoría, la selección y contratación de los mismos, la gestión administrativa de los contratos, la elaboración de los informes técnicos, el control de la ejecución y el cumplimiento de las metas del Programa.

3.15 Las unidades ejecutoras contarán con un secretario ejecutivo y una estructura mínima compuesta según se indica en el siguiente cuadro:

PERSONAL	OJ	PGN	PA
Secretario Ejecutivo	1	1	1
Especialista sectorial	2	2	1
Secretaria	1	1	1
Total	4	4	3

- 3.16 La constitución de las unidades ejecutoras, con su personal seleccionado y los mecanismos de manejo de los recursos del Programa, en los términos acordados previamente con el Banco, será condición previa al primer desembolso.
- 3.17 Las unidades ejecutoras del OJ y de la PGN contarán con el apoyo del consultor internacional mencionado anteriormente, para la coordinación técnica del Subprograma A. La selección de este consultor y la negociación de su contrato y términos de referencia, será condición previa al primer desembolso del Subprograma A.

#### 4. Administración Financiera

- 3.18 La administración financiero-contable de todos los recursos asignados al Programa será responsabilidad de los Organismos Ejecutores, debiendo administrar la inversión de los mismos, realizar la gestión administrativa de los contratos y realizar los pagos conforme los procedimientos del Banco. Con el fin de agilizar la gestión de los recursos fiscales asignados a las instituciones judiciales, la Contraloría General de la República tiene asignado un delegado especial en cada una de las mismas, a cargo de revisar y aprobar los desembolsos en forma descentralizada.

#### C. Período de Desembolsos

- 3.19 Se estima un período de desembolsos de 3,5 años.

#### D. Aspectos especiales de ejecución

##### 1. Planes anuales de capacitación

- 3.20 Previo al desembolso correspondiente a la ejecución de las actividades específicas de capacitación del Componente de Capacitación y Carrera Judicial del Subprograma A, se requerirá la presentación, a satisfacción del Banco, de planes anuales que contengan el detalle de los cursos, talleres, seminarios, participantes y requerimientos técnicos y materiales para su realización. Se pondrá especial énfasis en temas de derecho ambiental, menores, juventud y familia, violencia doméstica, justicia indígena, así como ética y respeto a los derechos humanos en las instancias de investigación judicial y utilización de las medidas legales alternativas a la detención preventiva.

2. Sostenibilidad financiera del sistema de capacitación

- 3.21 Para cumplir los objetivos de los componentes de capacitación de los Subprogramas A y B, al inicio del tercer año de ejecución del Programa, el Prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco: (i) por intermedio de los Organismos Ejecutores del Subprograma A, evidencia de que el presupuesto de las instituciones judiciales aprobado, contiene una partida presupuestaria específica para la Escuela Judicial, que satisfaga los requerimientos de capacitación del OJ y la PGN; y (ii) por intermedio del Organismo Ejecutor del Subprograma B, evidencia de que el presupuesto de la PA aprobado, contiene una partida presupuestaria específica para la sostenibilidad financiera de las actividades de capacitación que dicha institución requiere desarrollar para su personal y para la administración pública.

3. Plan de ampliación de cobertura de la PA

- 3.22 Previo a la ejecución de la primera fase del plan de ampliación de cobertura de la Procuraduría de la Administración correspondiente al Subprograma B, deberá presentarse a satisfacción del Banco, copia de los convenios interinstitucionales suscritos entre la PA y el Ministerio de Gobierno y Justicia, para la cesión de los espacios físicos requeridos para su funcionamiento en las tres gobernaciones que se seleccionen.

E. Adquisición de Bienes y Servicios

- 3.23 Se prevé realizar licitación pública internacional cuando se utilicen recursos del financiamiento cuyos montos superen el equivalente de US\$750.000 en obras y de US\$250.000 en bienes y servicios. Las licitaciones se sujetarán a los procedimientos del Banco que constarán como anexos al Contrato de Préstamo. Los límites propuestos se justifican teniendo en cuenta que en proyectos similares en el país, se presentan concursantes externos cuando los montos son superiores al límite recomendado.

F. Mantenimiento de Infraestructura y Equipos

- 3.24 El Prestatario, por medio de los Organismos Ejecutores, se comprometerá a que las obras y equipos financiados con recursos del Programa serán operados y mantenidos adecuadamente de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas. Para tal efecto, el Prestatario deberá incluir en su presupuesto anual de gastos, durante la vida útil de las obras y equipos financiados con recursos del Programa, una suma equivalente a 2% del valor de dichas obras y equipos que asegure dicho mantenimiento. El Prestatario someterá al Banco durante la ejecución del Programa y hasta los cinco años siguientes de su terminación, un informe sobre el mantenimiento realizado en el año anterior.

G. Anticipo de Fondos

- 3.25 Dada la naturaleza del Programa y el ritmo esperado del avance del mismo, es recomendable la constitución de anticipos de fondos equivalentes al 5% del préstamo, destinado a cubrir un programa de gastos de 120 días. Se establecerán tres fondos rotatorios, uno para cada Organismo Ejecutor, con el fin de que éstos manejen independientemente los recursos que a cada uno le corresponde, de acuerdo con el cuadro de costos del Programa.

H. Supervisión del Programa

- 3.26 La supervisión del Programa será efectuada por la Representación del Banco en Panamá, con misiones de apoyo del Equipo de Proyecto. Para estos efectos, se llevarán a cabo revisiones semestrales conjuntas entre la UCP, las unidades ejecutoras y el Banco, a partir del primer semestre de ejecución. En estas revisiones: (i) se evaluarán los avances en la ejecución del Programa, con base en los indicadores de la Matriz de Marco Lógico; y (ii) se revisará el plan de trabajo para el semestre siguiente y se definirán los indicadores cuantitativos de desempeño que se aplicarán durante el período de ejecución remanente, considerando, entre otros aspectos, lo indicado en los párrafos 4.15 y 4.16. Si en estas revisiones se determina necesario realizar ajustes en el Programa, el Prestatario y los Organismos Ejecutores deberán adoptar las medidas que se acuerden con el Banco para ello.

I. Período de Ejecución y Cronograma de Desembolsos

- 3.27 De acuerdo al calendario de inversiones preparado para cada uno de los subprogramas y componentes, el cronograma de desembolsos durante el período de ejecución de 3 años es el siguiente:

CALENDARIO DE DESEMBOLSOS (en US\$ miles)				
Años	BID/OC	Gobierno	Total	Porcentaje
1	2.835	1.215	4.050	15,0%
2	7.560	3.240	10.800	40,0%
3	8.505	3.645	12.150	45,0%
Total	18.900	8.100	27.000	100,0%

J. Auditoría Externa del Programa

- 3.28 La auditoría externa del Programa corresponde por ley a la Contraloría General de la República (CGR). La CGR ha venido realizando satisfactoriamente la auditoría 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.

#### IV. VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROGRAMA

##### A. Viabilidad Institucional

- 4.1 Las instituciones judiciales son independientes, su presupuesto está garantizado constitucionalmente, poseen iniciativa legal y tienen amplias facultades para dictar su propia normativa interna y organizar su trabajo. Sin embargo, el diagnóstico efectuado y las debilidades institucionales indicadas en el Capítulo I en materia de gestión y planificación estratégica, sugirieron abordar la solución de los problemas que afectan al sector en forma paulatina, incorporando acciones de fortalecimiento institucional en dichas materias e impulsando los cambios por etapas.
- 4.2 En este sentido, las actividades de reorganización de los servicios judiciales, en torno a las cuales giran la mayor parte de los cambios institucionales propuestos con el Programa, se iniciarán con una primera etapa en dos circuitos judiciales de gran impacto, que permita que los cambios sean asimilados paulatinamente, con un monto de recursos adecuado a la capacidad actual de las instituciones participantes.
- 4.3 Por su parte, el análisis institucional efectuado permite señalar que el personal de las instituciones participantes es altamente calificado y, producto del consenso obtenido y de la definición participativa del Programa, se puede indicar que se encuentra motivado para emprender un proceso de mejoramiento de amplio alcance como el propuesto y sus etapas posteriores.
- 4.4 Los mecanismos de ejecución del Programa procuran no recargar administrativamente a las instituciones, al contar con unidades ejecutoras con personal mínimo para su funcionamiento, apoyadas con asesoría técnica especializada en temas judiciales. La administración financiera de los recursos del Programa se verá facilitada por la presencia en cada una de las instituciones de un delegado especial de la Contraloría General de la República, a cargo de revisar y aprobar los desembolsos en forma descentralizada. Adicionalmente cabe destacar que el presupuesto de las instituciones judiciales a fines de octubre de 1997, se ha ejecutado en un 92%.

##### B. Viabilidad Financiera

- 4.5 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 Planificación y Política Económica (MIPPE), permiten indicar que se dispondrá de los fondos de contrapartida necesarios.

- 4.6 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.

C. Viabilidad Técnica

1. Reorganización de los Servicios Judiciales

- 4.7 La creación de las UJR, se espera tengan amplia repercusión en la forma de proveer los servicios judiciales. Se propone rediseñar la forma de gestión judicial, así como los procesos de trabajo para la tramitación de causas, apoyados por sistemas de información que hagan mas eficiente el servicio. Estos rediseños abarcarán todas las materias e instancias tanto del OJ como de la PGN.
- 4.8 El nuevo modelo de gestión centraliza en una secretaría única a un equipo de funcionarios y profesionales administrativos, para ponerlos al servicio de varios jueces o fiscales en todas las labores administrativas, técnicas y logísticas. De esta manera, las labores administrativas que actualmente supervisan jueces y fiscales serán responsabilidad de un profesional en la materia.
- 4.9 La implantación de los nuevos modelos de gestión acarreará beneficios económicos importantes, al generar ahorro en los costos en que tendría que incurrir el país, en caso de no aplicarse dichos modelos, para financiar la creación de nuevos despachos judiciales que satisfagan el crecimiento de la demanda.
- 4.10 Para la ubicación geográfica de las UJR, se seleccionó el Circuito Judicial de San Miguelito en la Ciudad de Panamá como modelo urbano y el Circuito Judicial de Chiriquí, como modelo rural. Los motivos que llevaron a esta selección se relacionan con los elevados índices de densidad poblacional de dichos circuitos; el alto número de habitantes por juzgado y fiscalía; el alto índice de crecimiento poblacional; la población de bajos recursos; la alta concentración de población indígena ( 22,1%, siendo la tasa nacional 8,9%) y femenina (superior a la media nacional de 48%). Adicionalmente, para el modelo rural de Chiriquí, se consideró los buenos niveles de accesibilidad a todo el circuito desde David, cabecera de la Provincia; y el alto número de causas pendientes.

2. Fortalecimiento del Estado de Derecho

- 4.11 El Programa constituye un elemento central de aporte al Estado de Derecho y al proceso de consolidación democrática: (i) al fortalecer el sistema de ejecutoriedad de las leyes, lo que constituye un elemento fundamental de las políticas públicas y condición esencial de igualdad ante la ley; (ii) al reducir los costos de transacción en materia económica; y (iii) respecto a la legalidad y transparencia de los actos de la administración, al apoyar a la institución encargada de velar por la juricidad de los mismos.



- 4.12 Asimismo, el Programa se propone introducir mejoras específicas en función del debido proceso, particularmente para favorecer en los procesos judiciales la inmediación, la oralidad y la concentración. Asimismo, en materia de independencia judicial, el Programa contribuye con el mejoramiento de la capacidad del sistema para gestionar eficientemente sus recursos y con el fortalecimiento de la carrera judicial, factor fundamental para la vertiente interna de tal independencia. Además, el Programa apoyará actividades para prevenir actos arbitrarios por parte de la administración pública y para evitar focos de corrupción.
- 4.13 Por último, el Programa procurará convertir la vía judicial en una alternativa real y expedita de resolución de los conflictos en que la autocomposición haya fracasado, siendo innovador en la aproximación que se le ha dado tradicionalmente al tema del Estado de Derecho, en los siguientes aspectos: (i) resaltando que la eficacia de los servicios judiciales excede la perspectiva estrictamente jurídica del tema; (ii) enfatizando que los servicios judiciales son un componente clave del sistema democrático, al incorporar en la ejecución del Programa mecanismos de participación de la comunidad; y (iii) promoviendo actividades de generación de compromisos institucionales y colectivos que le den sostenibilidad e impulso a los cambios.

D. Impacto Social y Ambiental

- 4.14 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, los planes de construcción o rehabilitación física de las obras que contempla el Programa, incorporan medidas de control ambiental y de salud. Estas actividades se coordinarían con el Programa de Fortalecimiento del Sistema Jurídico Ambiental (ATN/SF/NE-5016-RG).
- 4.15 El Programa tiene un gran 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. 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. En materias de violencia doméstica se contemplan actividades de capacitación dirigida a funcionarios judiciales; actividades de educación legal popular; la incorporación de un centro de atención a víctimas de delitos y una unidad de concertación social en las UJR; además de fortalecer las labores de defensoría pública y de solución alternativa de conflictos.
- 4.16 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.

E. Riesgos

- 4.17 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 está en una deficiente ejecución del componente de reorganización y gestión de los servicios judiciales, tanto por su tamaño relativo en recursos de financiamiento, como por su complejidad. Para minimizar este riesgo, las unidades ejecutoras y la UCP contarán con asesoría técnica especializada.
- 4.18 Por otra parte, al tratarse de instituciones independientes, existe el riesgo de que la coordinación no se lleve a cabo adecuadamente. A fin de minimizar dicho riesgo, se han diseñado los mecanismos de coordinación y ejecución cuidadosamente. Además, no se contemplan cambios en las personas encargadas de la dirección de las entidades participantes durante la ejecución del Programa.
- 4.19 Por último, el Programa contempla modificaciones procesales, existiendo el riesgo de que se retrase su aprobación por el Organo 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. Adicionalmente, el Programa de Modernización del Organo Legislativo (923/OC-PN) facilitará la ejecución de estas actividades.

<p><b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA A</b></p> <p><b>COMPONENTE A1: Descongestión Judicial (US\$1.385.000)</b></p>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
a. acelerar y descongestionar las causas civiles pendientes; y b. elaborar un plan de reducción de presos sin condena, con base en el diseño e implantación de un sistema de información confiable sobre la población penitenciaria.	a. 45.000 causas civiles pendientes por más de 6 meses, resueltas al finalizar período de ejecución.  b. Sistema de información implantado y en funcionamiento, incluyendo con base en este, un plan interinstitucional de reducción de presos sin condena, a los 18 de meses de iniciado el período de ejecución.	Revisión de las estadísticas judiciales de los juzgados y despachos civiles y municipales que forman parte del plan.	Voluntad política e institucional para la ejecución del plan.  Voluntad política para la implantación del plan de reducción de presos sin condena.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>a. Descarga de causas civiles:</b>			
(i) Plan de Aceleración y Descarga Civil ejecutado.	Unidades circuitales y municipales temporales instaladas, incluyendo jueces en comisión de servicio, jueces suplentes a tiempo completo y personal de apoyo, contratados conforme al cronograma establecido en el plan.	Estadísticas judiciales.	Voluntad política e institucional para llevar a cabo el plan por parte de los jueces involucrados.
(ii) Plan evaluado por parte del Organo Judicial.	Informe de evaluación elaborado al final del período de ejecución del Programa.	Publicación del informe.	Que se haya ejecutado el plan.
<b>b. Sistema penal:</b>			
(i) sistema computarizado de información sobre la población penitenciaria diseñado e implantado.	Firma consultora contratada a los 6 meses, trabajos concluidos a los 12 meses de iniciada la ejecución del Programa y personal capacitado en el uso del equipo correspondiente.	Informes de consultoría elaborados, incluyendo información estadística sobre la población penitenciaria y particularmenteso bre presos sin condena, compartida e integrada entre las tres instituciones.	Proceso de contratación de consultoría normal y a tiempo.
(ii) sistema interconectado entre las entidades involucradas, Organo Judicial, PGN y Ministerio de Gobierno y Justicia.			
(iii) equipamiento computacional instalado y en funcionamiento.	Equipo adquirido e instalado a los 12 meses de iniciado el Programa.	Facturas de compra.	Proceso de licitación, adquisición e instalación normal.
(iv) plan de reducción del número de presos sin condena elaborado con recomendaciones para su ejecución y propuestas de reforma de la legislación penal en la materia elaboradas.	Consultoría contratada a los 12 meses y trabajos concluidos a los 15 meses de iniciado el Programa.	Plan elaborado y acuerdo de puesta en marcha entre PGN, OJ y Ministerio de Gobierno.	Voluntad política para la implantación del plan.

<b>MATRIZ MARCO LOGICO SUBPROGRAMA A</b>			
<b>COMPONENTE A2: Gestión y Planificación Estratégica (US\$555.000)</b>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Mecanismos de planificación y control de gestión estratégica y presupuestaria creados.	Existe un sistema de evaluación de la gestión de acuerdo a un plan estratégico que establezca explícitamente metas institucionales que garanticen el mejoramiento continuo de los resultados de las instituciones judiciales en cuanto a impacto, efectividad, calidad y productividad.	Documentos de programación institucional y presupuestaria anual del OJ y la PGN.  Presupuestos presentados conforme al nuevo sistema.	Voluntad política y capacidad institucional de absorción del nuevo sistema.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) estructura organizacional definida.	Firma consultora contratada a los 6 meses, trabajos concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa y actividades de capacitación en el uso del equipo correspondiente y en el nuevo sistema realizadas.  Primeros ejercicios participativos de elaboración presupuestaria realizados a los 12 meses de iniciado el Programa.	Informes de consultoría.  Manuales de gestión y de elaboración de presupuestos.	Proceso de contratación de consultoría normal y a tiempo.  Voluntad política para la realización de ejercicios participativos de elaboración presupuestaria a lo interno de cada institución.
(ii) proceso presupuestario analizado y rediseñado, conforme los lineamientos del Sistema de Administración Financiera Panameño (SIAFPA).			
(iii) proceso de planificación y control de gestión estratégica diseñado.			
(iv) indicadores de desempeño institucional diseñados.			
(v) plan sostenible de información y control de gestión implantado.			
(vi) dotación de equipo para la PGN.	Equipo adquirido e instalado a los 12 meses de iniciado el Programa.	Facturas de compra.	Proceso de licitación, adquisición e instalación normal.

MATRIZ MARCO LOGICO SUBPROGRAMA A			
COMPONENTE A3: Capacitación y Carrera Judicial (US\$1.490.000)			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es fortalecer la gestión de los recursos humanos, perfeccionando los mecanismos de carrera judicial, en particular a través de su vínculo con las actividades de capacitación de la Escuela Judicial (EJ), incluyendo sistemas de evaluación de desempeño.	Carrera judicial perfeccionada y en vigencia al finalizar el Programa, asociada a métodos de evaluación de desempeño y a la capacitación brindada por la Escuela Judicial, con autonomía suficiente para satisfacer requerimientos OJ/PGN.	Documentos de políticas institucionales sobre recursos humanos; reglamentos y manuales operativos.  Mecanismos objetivos de selección, promoción, ascenso, disciplina y remoción del personal establecidos y en ejecución.  Inicio del tercer año, partida presupuestaria específica para la Escuela Judicial, que satisfaga requerimientos de capacitación OJ/PGN.	Voluntad política de cambio por parte de las instituciones y del Prestatario para las asignaciones presupuestarias que le den sostenibilidad al sistema.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) Sistema de carrera judicial analizado y propuestas para su perfeccionamiento y consolidación elaboradas.	Firma consultora contratada a los 6 meses para numerales (i), (ii), (iv) y (v) y trabajos concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa.  3 expertos internacionales contratados para apoyar al Consejo Consultivo de la EJ para actividad número (iii) a los 6 meses de iniciado el Programa y trabajos concluidos a los 12 meses.	Contratos e informes de consultoría.  Manuales operativos del sistema de carrera judicial en vigencia.  Nuevo reglamento y acuerdo interinstitucional OJ/PGN que otorgue mayor autonomía y flexibilidad a la EJ.  Inicio del tercer año, partida presupuestaria específica para la Escuela Judicial, que satisfaga requerimientos de capacitación OJ/PGN.	Proceso de contratación de consultoría normal y a tiempo.      Cumplimiento contractual del Prestatario para que a partir del tercer año, se establezcan partidas presupuestarias específicas para la Escuela Judicial, que satisfagan requerimientos de capacitación OJ/PGN.
(ii) mecanismos objetivos de evaluación de desempeño, asociados a un sistema de incentivos diseñados e implantados.			
(iii) estudios y talleres de generación de consensos realizados y recomendaciones para la redefinición, fortalecimiento y autonomía de la EJ, incluyendo la revisión de su reglamento y del acuerdo interinstitucional OJ/PGN, implantadas.			
(iv) recomendaciones para el fortalecimiento de la gestión institucional de la EJ, revisadas e implantadas.			
(v) sistema sostenible de capacitación alrededor de la Escuela Judicial, que opere mediante acuerdos con universidades, agencias especializadas u otros organismos públicos o privados, para un mejor aprovechamiento de la oferta nacional o internacional, desarrollado.			
(vi) actividades específicas de capacitación durante la ejecución del Programa, realizadas.			
	Cursos, talleres, seminarios y otras actividades de capacitación realizadas de acuerdo a planes anuales acordados con el Banco.	Planes anuales presentados al Banco.  Informes de la EJ sobre resultados de actividades de capacitación realizadas.	Acuerdos interinstitucionales OJ/PGN; y EJ/Entidades educativas y otras.

MATRIZ MARCO LOGICO SUBPROGRAMA A			
COMPONENTE A4: Reorganización y Gestión de los Servicios Judiciales (Unidades Judiciales Regionales US\$12.930.000)			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es rediseñar los procesos de gestión judicial así como los esquemas de tramitación de causas, apoyados por sistemas de información e infraestructura que hagan más eficiente y accesible el servicio.	Unidades Judiciales Regionales (UJR) para el OJ y la PGN construidas, equipadas y en funcionamiento en los circuitos judiciales de San Miguelito en Ciudad de Panamá y de Chiriquí.	Inspecciones visuales de las UJR en funcionamiento.	Que se ejecuten las actividades como fueron previstas en la etapa de diseño y preparación del Programa, con los ajustes que sea del caso.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>(i) diseño final de los modelos de gestión y de procesos (administrativos, organizacionales y judiciales) de los despachos concluidos, incluyendo para el OJ los juzgados civiles, penales y de familia y menores, así como la oficina de los defensores de oficio y un centro de mediación; y para la PGN, las fiscalías, las oficinas de la PTJ, el centro de atención a víctimas y el centro de concertación social.</p> <p>(ii) diseños finales de arquitectura elaborados.</p> <p>(iii) trabajos de ingeniería básica y de detalles para la construcción de la infraestructura de las UJR realizados.</p> <p>(iv) UJR construidas.</p> <p>(v) Sistemas informáticos aplicados a las UJR diseñados e implantados.</p> <p>(vi) equipamiento adquirido.</p> <p>(vii) UJR puestas en marcha, incluyendo su personal capacitado.</p> <p>(viii) modelo revisado y ajustado, con recomendaciones para su réplica.</p>	<p>Firma consultora internacional o consorcios de consultoría internacional especializados en reorganización de gestión y procesos judiciales, arquitectura e ingeniería judicial e informática judicial, con subcontrataciones con firmas y consultores locales, contratada a los 9 meses de iniciado el Programa.</p> <p>Cumplimiento de etapas (i) al (viii) conforme cronograma de ejecución propuesto durante la preparación del Programa. Entrega de las UJR en funcionamiento a los 32 meses de iniciado el Programa, incluyendo el equipo adquirido e instalado.</p>	<p>Licitación pública internacional; contratos suscritos; informes de progreso; informes de auditorías; inspecciones oculares; facturas de compra de equipos.</p> <p>Documento de recomendaciones y dimensionamiento para la etapa de réplica de los modelos de UJR para el resto del país.</p>	<p>Proceso licitatorio normal y contratación dentro de plazo.</p> <p>Capacidad de absorción de las instituciones judiciales para el cambio.</p>
(ix) evaluación de impacto realizada.	Consultoría contratada a los 32 meses y trabajos concluidos a los 34 meses de iniciado el Programa.	Informes de evaluación.	Que las UJR se encuentren en funcionamiento.

**ANEXO II-2**  
Página 5 de 13

<b>MATRIZ MARCO LOGICO - SUBPROGRAMA A</b>			
<b>COMPONENTE A5: Fortalecimiento de la Capacidad Investigativa de la PGN (US\$1.530.000)</b>			
<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
Mejorar las labores de investigación judicial de los delitos, evitar la impunidad y aumentar los índices de seguridad ciudadana en el sistema, a través de: a. el fortalecimiento de medicina legal; b. la profesionalización del manejo de evidencias; y c. la atención multidisciplinaria de los delitos.	Sistema de gestión y organización incluyendo capacitación y equipamiento para a. b. y c., e infraestructura para b., implantado.  Incremento de 30%, a finales del tercer año de ejecución, de la capacidad investigativa de la PGN, con respecto a los casos denunciados y no investigados adecuadamente por falta de capacidad en 1997 (25.000 denuncias anuales en etapa de investigación preliminar).	Informes estadísticos y textos normativos y reglamentarios correspondientes.	Voluntad política de la PGN y capacidad de adaptación al mismo.
<b>ACTIVIDADES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Medicina Legal (US\$680.000)</b>			
Mejorar la gestión del Instituto de Medicina Legal.	Consultoría contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 9 meses de iniciado el Programa.	Informes de consultoría.	Proceso de contratación y dentro de plazo.
Atención en el manejo y análisis de evidencias.	Financiamiento por US\$10.000 anuales de cursos prácticos en medicina forense, de acuerdo con planes acordados con el IML.	Informes de progreso; y certificados de asistencia.	Proceso normal de implementación de cursos de disponibilidad.
Dotación de equipos.	Equipo adquirido e instalado a los 12 meses de iniciado el Programa.	Facturas de compra.	Proceso de contratación y dentro de plazo.
<b>Manejo de evidencias (US\$660.000)</b>			
Mejorar los procesos de gestión.	Consultoría contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 9 meses de iniciado el Programa, incluida la elaboración de los textos normativos y reglamentarios correspondientes.	Informes de consultoría y textos normativos y reglamentarios presentados a la Asamblea Legislativa.	Proceso de contratación y dentro de plazo.  Consenso político con la Asamblea Legislativa.
Atención especializada en el manejo, clasificación, custodia y custodia de evidencias.	Financiamiento por US\$10.000 anuales de cursos prácticos en custodia de evidencias, de acuerdo con planes acordados con el Banco.	Informes de progreso y certificados de asistencia.	Proceso normal de implementación de cursos de disponibilidad.
Dotación física y dotación de equipamiento.	Contratadas las obras para readecuación de planta física a los 12 meses y entregados los trabajos a los 15 meses de iniciado el Programa.  Equipo adquirido e instalado a los 18 meses de iniciado el Programa.	Licitaciones efectuados y facturas de compra.	Proceso de contratación y dentro de plazo.
<b>Atención a víctimas (US\$190.000).</b>			
Dotación de los servicios que presta el Centro de Atención a la PGN.	Consultoría contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 9 meses de iniciado el Programa.	Informes de consultoría.	Proceso de contratación y dentro de plazo.
Mejorar los procesos de gestión.	COMPONENTE A7	COMPONENTE A7	COMPONENTE A7
Atención y educación legal popular, incorporado en el Componente de Participación Ciudadana.	COMPONENTE A3	COMPONENTE A3	COMPONENTE A3
Dotación física y dotación de equipamiento.	Contratadas las obras para readecuación de planta física a los 12 meses y entregados los trabajos a los 15 meses de iniciado el Programa.  Equipo adquirido e instalado a los 18 meses de iniciado el Programa.	Licitaciones efectuados y facturas de compra.	Proceso de contratación y dentro de plazo.

<b>MATRIZ MARCO LOGICO - SUBPROGRAMA A</b>			
<b>COMPONENTE A6: Modificaciones Procesales y de Acceso (US\$750.000)</b>			
<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
Mejorar la normativa procesal y ampliar el acceso a la justicia.	Reducción de las prácticas y diligencias dilatorias en los juicios; fortalecimiento de la actuación de los fiscales en los procesos infraccionales del menor; implantación de la conciliación y la mediación como alternativa procesal; incorporación del tratamiento de las víctimas en los procesos penales; regulación del comportamiento ético en las instancias de investigación; aumento de la cobertura de la defensa pública; diseño de nuevos instrumentos jurídicos para la investigación; y delimitación de la competencia de las entidades que intervienen en la misma.	Proyectos de reforma normativa presentados a la Asamblea Legislativa y publicaciones de los resultados de los talleres y seminarios de generación de consensos.  Informes de consultoría con propuestas concretas.	Consensos políticos para la aprobación legislativa de los cambios.  Compromiso político de autoridades y actores involucrados.
<b>ACTIVIDADES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Procesal:</b> Revisión de la normativa procesal civil, penal y de familia y menores, y de las disposiciones legales que inciden en el retraso de los procesos judiciales, y propuestas para su mejoramiento con la participación de involucrados.  Generación de consensos realizados.	Consultoría (firma jurídica, agencia o instituto especializado), contratado a los 6 meses, trabajos concluidos a los 18 meses, en coordinación con la COMAJ y la EJ.  En materia penal y de familia y menores se coordinarán acciones OJ/PGN.	Propuestas de reforma y anteproyectos de ley.  Informes sobre resultados de actividades de generación de consenso, capacitación, difusión y ambientación	Debida coordinación entre el Componente A6 y el Componente A4.  Debida coordinación con el Componente A4.  Consenso político para la aprobación y implantación de los cambios. Estas actividades se coordinarán con los modelos de gestión y de los del Componente de Reorganización de los Servicios Judiciales.
Capacitación, difusión y ambientación de la normativa procesal.			
Reducción de barreras de acceso a la justicia: Revisión de la normativa procesal civil, penal y de familia y menores, y de las disposiciones legales que inciden en el retraso de los procesos judiciales, y propuestas para su mejoramiento con la participación de involucrados.  Control ético y de incentivos de la profesión.  Promoción de la mediación, su marco organizacional, los requerimientos técnicos y financieros para su puesta en marcha, elaborado; y difusión y capacitación realizadas.			
<b>Defensoría de Oficio:</b> Revisión de la ley de incentivos tributarios por el ejercicio de la defensa pública, a través de la elaboración de su proyecto de ley; el diseño y la puesta en marcha de la ley de incentivos tributarios; y el desarrollo de la ley de incentivos tributarios.	Consultoría contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa.	Reglamentación de la ley. Informe de actividades de difusión. Documentos de evaluación de desempeño de los defensores de oficio conforme el marco de la ley de incentivos tributarios.	Debida coordinación con el Componente A4 y el Componente A4.  Utilización del incentivo tributario para los abogados particulares.  Consensos políticos para la aprobación y implantación reglamentaria.
Ampliación de cobertura, a través de su incorporación en los juzgados de Miguelito y Chiriquí, correspondientes al Componente A4 de Reorganización de los Servicios Judiciales.	Componente A4.	Componente A4.	Componente A4.



<b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA A</b> <b>COMPONENTE A7: Participación Ciudadana (US\$700.000)</b>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es involucrar tanto a los operadores jurídicos, como a la comunidad, con la estrategia, desarrollo y contenido de las propuestas de mejoramiento de la justicia.	<p>Grado de participación de los operadores jurídicos en actividades de difusión y capacitación internas.</p> <p>Conocimiento por parte de la ciudadanía de sus derechos.</p> <p>Mejoramiento de la percepción ciudadana en áreas afectadas por el Programa.</p>	<p>Estadísticas de las instituciones judiciales sobre talleres, seminarios, etc. realizados.</p> <p>Encuestas de opinión pública.</p> <p>Encuestas de opinión pública.</p>	<p>Actividades se han desarrollado oportunamente.</p> <p>Programas de difusión fueron bien diseñados e implantados con éxito.</p>
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) talleres, seminarios y otras modalidades de difusión y ambientación dirigidos a operadores del sistema, actores políticos y organizaciones sociales realizados, incluyendo encuestas de opinión realizadas.	Consultoría especializada en comunicación social contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 30 meses de iniciado el Programa.	Informes de progreso, estadísticas y resultados de encuestas.	Debida coordinación interinstitucional a través de la COMAJ.
(ii) programas de educación legal popular diseñados e implantados, incluyendo un programa de encuestas.	Consultoría especializada en promoción y educación en derechos humanos contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 30 meses de iniciado el Programa.	Informes de progreso y resultado de encuestas.	Debida coordinación interinstitucional a través de la COMAJ.

<p><b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA B</b></p> <p><b>COMPONENTE B1: Redefinición Institucional de la PA (US\$45.000)</b></p>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es desarrollar un plan estratégico que permita fortalecer la inserción de la PA en el sector público.	Plan estratégico elaborado participativamente.	Documento de propuesta de redefinición institucional, de ampliación de cobertura y de un nuevo marco normativo.	Consenso logrado para aprobación e implantación del plan estratégico.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) Normativa vigente, con recomendaciones concretas de cambio, analizada.	1 jurista y 1 experto en gestión pública, contratados a los 3 meses, trabajo concluido a los 6 meses de iniciado el Programa; 1 mes experto internacional contratado a los 5 meses, trabajo concluido a los 6 meses de iniciado el Programa.	Documento con recomendaciones de cambio normativo.	Contratación consultores y trabajos realizados normalmente.
(ii) talleres a lo interno de la institución realizados.	3 talleres (50 personas y 2 expertos internacionales invitados).	Informes de resultado.	Documento elaborado y talleres efectuados normalmente.
(iii) propuestas de redefinición institucional elaboradas.	Idem (i).	Idem (i).	Idem (i).
(iv) talleres y seminarios de generación de consensos con ministros de Estado, magistrados, legisladores y usuarios, realizados.	5 talleres y seminarios (100 personas y 2 expertos internacionales invitados).	Informes de resultado.	Consensos obtenidos.
(v) propuesta final de cambio, incluyendo anteproyecto de reforma normativa, elaborada.	Idem (i).	Idem (i).	Idem (i).
(vi) Seminario con la Asamblea Legislativa realizado.	1 seminario (100 personas y 2 expertos internacionales invitados)	Informe de resultado y anteproyecto legislativo.	Consensos políticos para aprobación legislativa.

<b>MATRIZ MARCO LOGICO SUBPROGRAMA B</b>			
<b>COMPONENTE B2: Plan sobre Ampliación de Cobertura de los Servicios de la PA (US\$76.000)</b>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es elaborar un plan de ampliación de la cobertura de los servicios de la PA, conforme los lineamientos establecidos en el componente de redefinición institucional e iniciar su implantación en una primera fase.	Plan de ampliación de cobertura.  Proyecto piloto del plan implantado, ampliando cobertura a tres regiones del país.	Documento de propuesta de ampliación de cobertura.  Convenios interinstitucionales PA/Ministerio de Gobierno y Justicia.  Inspección ocular del proyecto piloto.	Se han logrado acuerdos con el Ministerio de Gobierno y Justicia para cesión de planta física primera fase.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) diagnóstico de la demanda por los servicios de la institución, incluyendo la realización de encuestas y talleres de trabajo para la elaboración de propuestas, realizados.	2 expertos locales por 2 meses contratados a los 6 meses de iniciado el Programa y contratadas encuestas y talleres a los 7 meses, trabajos y actividades concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa.	Informes de consultoría; encuestas y resultado de talleres.	Proceso de contratación y realización de actividades normal.
(ii) factibilidad de las alternativas de ampliación de cobertura, analizadas.			
(iii) plan de implantación de las alternativas aprobadas, elaborado.			
(iv) puesta en marcha del plan en tres regiones, incluyendo equipamiento en planta física facilitada por las gobernaciones respectivas, ejecutado.	Concurso de precios.	Facturas de compra de equipamiento y mobiliario.	Acuerdo con Ministerio de Gobierno y Justicia.

<b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA B</b> <b>COMPONENTE B3: Capacitación del Personal (US\$184.000)</b>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es fortalecer la capacidad de los recursos humanos para responder a los requerimientos institucionales	Plan sostenible de capacitación en ejecución.	Informes de progreso.	Voluntad política del Prestatario para las asignaciones presupuestarias que le den sostenibilidad al sistema.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) Perfil de los funcionarios y sus necesidades de capacitación definidas.	1 experto en recursos humanos y capacitación y 1 experto en gestión institucional contratados a los 6 meses y trabajos concluidos a los 9 meses de iniciado el Programa.	Contratos de consultoría; informes de progreso.	Contratación y ejecución de actividades normal.  Cumplimiento contractual para establecer una partida presupuestaria específica para sostenibilidad financiera de las actividades de capacitación de la PA.
(ii) Plan sostenible de capacitación, incluyendo su proyección futura y sus modalidades de implantación de forma flexible, dinámica, con base en convenios interinstitucionales y contratos diseñado.			
(iii) Actividades específicas de capacitación durante la ejecución del Programa, con base en los lineamientos del plan mencionado, realizadas	Cursos, talleres, seminarios y otras modalidades de capacitación de acuerdo con los lineamientos del plan.	Informes de progreso.	Plan elaborado.
(iv) Material didáctico y equipos de capacitación adquiridos, instalados y en funcionamiento.	Concurso de precios.	Facturas de compra.	Proceso de adquisición normal.

<b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA B</b> <b>COMPONENTE B4: Automatización de Procesos de Gestión (US\$436.000)</b>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es mejorar los procesos de trabajo internos de la PA, con apoyo de tecnología de información y comunicaciones.	Procesos de gestión automatizados y sistema de información jurídica en funcionamiento.	Informes de progreso; estadísticas.	Proceso de licitación normal.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) Procesos de gestión institucional automatizados.	Firma consultora en gestión y tecnología contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 18 meses de iniciado el Programa.	Informes de consultoría; estadísticas.	Proceso normal de contratación.
(ii) Sistemas de seguimiento de causas y de control estadístico diseñados e implantados.			
(iii) Bases de datos de información jurídica interconectadas.			
(iv) Equipos adquiridos, instalados y en funcionamiento.	Firma proveedora de equipos y capacitación contratada a los 15 meses de iniciado el Programa.	Contratos.	Proceso normal de contratación.
(v) Personal capacitados en uso de equipos.			

<p><b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA B</b></p> <p><b>COMPONENTE B5: Reforma de la Normativa Administrativa (US\$76.000)</b></p>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es elaborar una propuesta de legislación uniforme sobre procedimiento administrativo y un estudio sobre la legislación contencioso-administrativa.	Propuestas y estudio elaborados.	Proyecto de legislación sobre procedimiento administrativo.  Documento de estudio sobre legislación contencioso-administrativa.	Consensos políticos para aprobación legislativa e implantación.  Voluntad política para debates con base en el estudio elaborado.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) Prácticas, normas y propuestas existentes en materia de procedimiento administrativo analizadas.	3 consultores locales (juristas) contratados a los 6 meses y trabajos concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa.	Contratos; informes de progreso.	Proceso de contratación normal.
(ii) Anteproyecto de ley de procedimiento administrativo uniforme elaborado.			
(iii) Talleres a lo interno de la institución realizados.	5 talleres (20 personas más 2 invitados internacionales).	Informes de resultado.	Documentos elaborados y talleres efectuados normalmente.
(iv) seminario de generación de consensos realizado.	1 Seminario con la Asamblea Legislativa (100 personas, 2 invitados internacionales).	Informes de resultado.	Documentos elaborados y seminario realizado normalmente.
(v) Propuestas finales, incluyendo el anteproyecto de ley elaboradas.	Parte de (i) y (ii).	Parte de (i) y (ii).	Parte de (i) y (ii).
(vi) Plan de difusión y capacitación elaborado.	2 talleres (50 personas).	Informes de resultado.	Ley aprobada.
(vii) Comisión interinstitucional para la elaboración de un estudio, en coordinación con el OJ, sobre la legislación contencioso-administrativa, conformada; propuestas de reforma legislativa y recomendaciones concretas para la implantación de las mismas, que sirva de base para un debate nacional acerca del tema, elaboradas.	6 meses experto en derecho judicial administrativo que apoye labores de Comisión Interinstitucional OJ/PA, contratado a los 6 meses y trabajo concluido a los 12 meses de iniciado el Programa.	Propuesta de reforma.	Voluntad política para debates con base en el estudio elaborado.

<p><b>MATRIZ MARCO LOGICO</b> <b>SUBPROGRAMA B</b></p> <p><b>COMPONENTE B6: Capacitación Legal de Funcionarios Públicos (US\$750.000)</b></p>			
OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
El objetivo es fortalecer la capacidad técnico-legal de las instituciones públicas del país, a fin de prevenir actos arbitrarios de la administración pública y evitar focos de corrupción administrativa	Plan sostenible de capacitación legal de funcionarios públicos en ejecución.	Informes de progreso.	Voluntad política del Prestatario para las asignaciones presupuestarias que le den sostenibilidad al sistema.
ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
(i) Plan sostenible de capacitación legal para el sector público, incluyendo su proyección futura con base en convenios con universidades, agencias especializadas u otros organismos públicos o privados, para aprovechar capacidad instalada en el país, diseñado.	Firma consultora contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa.	Contratos de consultoría; informes de progreso.	Contratación y ejecución de actividades normal.  Cumplimiento contractual para establecer una partida presupuestaria específica para sostenibilidad financiera de las actividades de capacitación de la PA.
(ii) Primera fase del plan de capacitación implantado.	Cursos, talleres, seminarios u otras modalidades de capacitación, de acuerdo con los lineamientos del plan, realizados.	Informes de progreso.	Plan elaborado.
(iii) Material bibliográfico y equipos adquiridos.	Concurso de precios.	Facturas de compra.	Proceso de adquisición normal.
(iv) infraestructura para capacitación, documentación e informática, construida.	Firma constructora contratada a los 6 meses y trabajos concluidos a los 12 meses de iniciado el Programa.	Contrato; informes de progreso; e inspección ocular de las obras.	Proceso licitatorio normal y contratación dentro de plazo.

RGII-PN111P  
PN-0086  
Original: español

## PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO \_\_\_/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA  
(Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia  
Primera Etapa)

El Directorio Ejecutivo

### RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de mejoramiento de la administración de justicia, primera etapa. Dicho Financiamiento será por una suma de hasta US\$18.900.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.