

el servicio público de administración de justicia

Comentarios preparados por el **Dr. Pedro A. Barsallo J.** Ex-Profesor de Derecho Procesal Civil de la Universidad de Panamá (1965-1999). Ex-Investigador Titular del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá. (1962-1982). Profesor en el Curso de Maestría en Derecho Procesal de la Universidad de Panamá (1993-1994). Profesor invitado de la Escuela Judicial. Miembro Fundador del Instituto Panameño de Derecho Procesal. Abogado Litigante (1961-2002) Socio de la Firma Forense FÁBREGA, BARSALLO, MOLINO Y MULINO.

I. EXCESIVO Y PERJUDICIAL FORMALISMO EN LA ACTUACIÓN JUDICIAL.

Existe en Panamá un principio antiformalista para los procesos judiciales que establece claramente la Constitución Nacional, si bien al mismo lamentablemente no se le da pleno cumplimiento debido a que en la GESTIÓN de los abogados apoderados judiciales de las partes en los procesos, por una parte y en la ACTUACIÓN de los Jueces, Magistrados y Auxiliares como Secretarios, Oficiales y Alguaciles, por la otra, se produce en innumerables ocasiones, un excesivo y totalmente inútil formalismo en el manejo de los procesos, el cual no solo es abiertamente opuesto e incompatible con lo que señala terminantemente el Artículo 212 de la Constitución Nacional, sino que también es contrario y violenta los Principios Procesales que enuncian los Artículos 461 a 471 del Código Judicial.

Es en exceso frecuente en el procedimiento el empleo injustificado de usos forenses y de prácticas tribunales absurdas que van abiertamente contra el antiformalismo, la economía procesal y la administración de justicia expedita e ininterrumpida que proclaman, sin lograrlo, entre otras cosas precisamente por estas prácticas, la Constitución Nacional y el propio Código Judicial cuerpo legal que regula el procedimiento civil, penal y constitucional, o sea, de Instituciones de Garantía.

RECOMENDACIÓN:

Debe procederse a efectuar cambios sustanciales en la mecánica del procedimiento buscando cierta uniformidad en la labor de los Juzgados y Tribunales de Justicia en cuanto a la tramitación de los procesos, para tratar de lograr que el objeto del proceso sea realmente el reconocimiento de los derechos sustanciales, como pregona inútilmente el Artículo 212 de la Constitución Nacional, lo que no se puede alcanzar, entre otras causas, por el apego sin sentido, a todas luces injustificado, a un exceso

de formalismo en el procedimiento.

En esto resultaría de gran utilidad la introducción de formularios y modelos preelaborados, de uso obligatorio, sobre todas las providencias judiciales de mera tramitación y cualquier otra que implique una actuación judicial frecuente o repetitiva de tal manera que pudieran lograrse dos objetivos principales: a) Celeridad real y efectiva en cuanto al trámite judicial y b) Uniformidad en los procedimientos entre los diferentes despachos judiciales. Estos dos objetivos no se pueden lograr en absoluto con el sistema judicial vigente.

II PRESUPUESTO LIMITADO E INSUFICIENTE PARA EL ÓRGANO JUDICIAL.

El Artículo 211 de la Constitución Nacional señala que los Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos (2%) por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Esta fórmula, que da la impresión errónea de que garantiza un monto seguro para que se ofrezca justicia buena y eficaz por los encargados de brindarla, ha resultado totalmente insuficiente para que pueda desarrollarse un servicio público eficiente de administración de justicia.

Las cantidades aprobadas en los Presupuestos del Estado para el Órgano Judicial en los últimos cinco (5) años han sido las siguientes:

B/. 30.115.200.00	Ley 65 de 1996 para el año 1997
B/. 31.304.500.00	Ley 44 de 1997 para el año 1998
B/. 38.382,900.00	Ley 98 de 1998 para el año 1999
B/. 39,574.300.00	Ley 61 de 1999 para el año 2000
B/. 40,393.100.00	Ley 54 de 2000 para el año 2001

Las cifras antes señaladas, que realmente son bajísimas sin ninguna justificación técnica comparadas con las de otras instituciones oficiales que inclusive no tienen funciones públicas fundamentales y de la trascendencia, complejidad y carácter de indispensables como las del Órgano Judicial, vienen siempre resultando verdaderamente insuficientes para que pueda brindarse con eficacia el servicio público

de administración de justicia.

Las propias leyes de Presupuesto también se incumplen anualmente pues éstas fijan en forma ilusa los OBJETIVOS, METAS Y POLÍTICAS que se le establecen al Órgano Judicial para cada año, los cuales son LEGALMENTE los siguientes:

“Administrar justicia en forma equitativa, expedita e ininterrumpida”

“Proporcionar, coordinar y ejecutar los mecanismos necesarios para que los servicios de administración de justicia se realicen en forma eficiente y eficaz”.

“Recibir, atender , tramitar y resolver en forma expedita y de acuerdo a lo establecido en la Ley, los negocios que se presenten en las diferentes materias de su competencia”.

Tanto el Órgano Ejecutivo cuando adelanta el proyecto de Presupuesto de cada año, como el Órgano Legislativo cuando lo aprueba, establecen año tras año esos OBJETIVOS, METAS Y POLÍTICAS para el Órgano Judicial totalmente a sabiendas de que con esas cifras ridículas que asignan para el Órgano Judicial es imposible que se pueda brindar una justicia eficiente y expedita como quieren la Constitución y la Ley procesal. Se trata de una especie de engaño que se reitera anualmente con el pleno conocimiento de los dos Organos del Estado responsables de la aprobación del Presupuesto, lo que produce al final la realidad que todos conocemos: unas partidas presupuestarias absolutamente insuficientes para la administración de justicia, aprobadas mediante leyes que señalan OBJETIVOS, METAS Y POLÍTICAS que los tres Organos del Estado saben perfectamente que no se van a poder cumplir.

RECOMENDACIÓN

Obviamente se requiere con urgencia que se dote seriamente con planificación inteligente al Órgano Judicial y al Ministerio Público que es su principal auxiliar, de Partidas Presupuestarias sustancialmente mayores que las que se le vienen asignando en forma cicatera e injustificada en las Leyes de Presupuesto del Estado. Lógicamente, luego de asignadas dichas Partidas Presupuestarias correspondientes para un mínimo de buen manejo y desempeño del funcionamiento del servicio público

de justicia, no deben ser éstas, objeto de disminución o recortes como inconstitucionalmente viene sucediendo en los últimos años.

Paralelamente podría pensarse en la creación de una Tasa Judicial que se impondría a todos los procesos civiles y comerciales de mayor cuantía, la cual sería administrada o puesta a disposición exclusivamente a las órdenes del Órgano Judicial para su adecuado y pleno funcionamiento. El problema de esta iniciativa es que la misma choca con el principio de “justicia gratuita” que ingenuamente y como letra muerta señala la Constitución Nacional y ello nos llevaría a una forzosa reforma constitucional, la cual se necesita para estos propósitos pero que tiene sus complicaciones jurídicas y prácticas y por lo tanto es evidente que no puede lograrse fácilmente.

La realidad de las cosas es que mientras mantengamos como un dogma constitucional el principio poco realista de la “JUSTICIA GRATUITA”, unido a la nula participación del Órgano Judicial en la elaboración y decisión de las Partidas Presupuestarias, tema legalmente monopolizado por los Órganos Ejecutivo y Legislativo, seguiremos con una justicia ineficiente, que está imposibilitada, por acción y por omisión de los otros dos Órganos del Estado, de ofrecer un servicio público de administración de justicia medianamente eficaz.

III DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DE SUPLENTE EN EL ÓRGANO JUDICIAL.

A) El sistema vigente para la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes personales debe ser objeto de una seria revisión a fin de pueda ser mejorado en forma sustancial .

En lo que concierne al nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus Suplentes personales, sin otra condición legal previa que el cumplimiento de los 5 requisitos de idoneidad que señala la Constitución Nacional y su posterior ratificación por el Órgano Legislativo, representa un método que ha sido criticado justificadamente por inconveniente y merece urgentemente su reforma ya que los ciudadanos obviamente no pueden confiar en la justicia en su nivel máximo brindada por funcionarios judiciales con idoneidad formal, pero que en ocasiones deben su

designación al favor político.

El procesalista español Prof. Juan Montero Aroca señala sobre este tema lo siguiente:

“No puede dejarse en manos de la clase política el nombramiento de aquellas personas cuya función principal es limitar al poder político. Es absurdo pretender que los políticos van a nombrar a los mejores, a los que mejor han de limitarles. No se pueden pedir peras al olmo.

Y entonces ¿ qué ? . Pues entonces, pongámonos a pensar en un sistema que no sea el mejor de los posibles, sino simplemente el menos malo de los imaginables. Un sistema que para aquí y para ahora sirva para designar a personas que, por un lado, tengan prestigio en el mundo de los juristas y que por otro, tengan el valor moral que necesita el cargo.”

(LA PRENSA, Viernes 4 de Enero de 2002).

Si la Constitución Nacional establece claramente que “Los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación en la política” según reza con absoluta claridad el Artículo 209, debe entenderse que lo que ha querido el Constituyente de nuestro país es que los Jueces y Magistrados no sean propuestos y nombrados siendo activistas y reconocidos políticos, pues los abogados con esa condición, están jurídicamente inhabilitados para esta clase de cargos públicos y la renuncia a esa actividad política, incompatible con la función jurisdiccional, con ocasión de la postulación o al nombramiento y toma de posesión para cargos judiciales, implica llanamente un claro subterfugio para aparentar que se cumple con la norma constitucional, que de esta forma se viola abierta y descaradamente.

B) En materia de la designación de los SUPLENTEs de Jueces y de Magistrados de los Tribunales Superiores, debe tenerse en cuenta que de todos los sistemas posibles, en Panamá tenemos el peor.

En primer lugar, se designan como SUPLENTEs en el Órgano Judicial a abogados que no pertenecen a la organización judicial quienes se encargan, temporalmente, de un despacho judicial por licencia, vacaciones o impedimento del titular, entrando a participar, en forma ocasional y en la mayoría de las veces en forma improvisada y sin ningún tipo de capacitación o adiestramiento especial, en la delicada función pública

jurisdiccional. De este modo se encargan como Jueces y Magistrados ocasionales o temporales, abogados litigantes que tienen intereses personales o profesionales, inclusive en el mismo despacho en el cual ejercen individualmente o como miembros de firmas de abogados y se convierten, automáticamente, en superiores en la jerarquía jurisdiccional de juzgadores subalternos ante los cuales ejercen permanentemente como abogados litigantes.

Debe eliminarse este nocivo y poco serio sistema vigente de los SUPLENTES de los Magistrados, quienes nunca abandonan su papel permanente de abogados litigantes y que ocasionalmente quedan en posiciones de alto nivel en la magistratura las cuales, en el papel exigen una condición de total y absoluta desvinculación con las personas, negocios e intereses sobre los cuales toca al Suplente temporal actuar y decidir en los procesos jurisdiccionales, lo que, con este sistema, en la práctica resulta difícil, por no decir imposible.

RECOMENDACIÓN:

Debe estudiarse en forma seria la posibilidad de implantar, con carácter de urgente, un nuevo sistema de SUPLENTES de Magistrados radicalmente diferente al actual que es inadecuado. Se puede pensar en un cambio que establezca la incorporación en forma permanente a la organización judicial, de abogados idóneos para esos cargos para que sean Suplentes de dedicación exclusiva dentro del Órgano Judicial. Se designarían funcionarios públicos judiciales de modo permanente y no abogados litigantes transitoriamente en cargos judiciales pues ello ha resultado inconveniente. Estos abogados serían servidores públicos laborando como **asistentes permanentes** en la Organización judicial y como **suplentes ocasionales** cuando sea necesario.

IV EL TIEMPO EN LOS PROCESOS Y LA EXCESIVA MORA JUDICIAL

El artículo 6, Numeral 1o. de la CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS exige que todo proceso sea decidido dentro de un **plazo razonable**.

El artículo 198 de la Constitución Nacional establece que la administración de justicia es **expedita** e ininterrumpida.

El artículo 1 del Código Judicial vigente desde 1987 también señala expresamente que la administración de justicia es **expedita**.

El artículo 199 numeral 1o. del Código Judicial establece como deber en general de los Magistrados y Jueces: Dirigir e **impulsar el trámite del proceso, velar por su rápida solución adoptando las medidas para impedir su paralización**.

El artículo 440 numeral 2 del Código Judicial establece como regla de ética judicial, obligatoria para todos los funcionarios y empleados del Órgano Judicial y los del Ministerio Público, la obligación de **“lograr que la administración de justicia sea rápida”**.

Absolutamente ninguna de las cinco anteriores normas citadas que son parte integral del derecho positivo vigente en Panamá en materia de administración de justicia, y por lo tanto son normas legales de forzoso acatamiento, se cumple actualmente, ya que existe una realidad que contrasta enormemente con estas declaraciones legales y es que, en nuestros procesos, muchas son las **gestiones** de los abogados apoderados judiciales de las partes y muchas las **actuaciones** de los Magistrados, Jueces y sus Auxiliares, que no solo desconocen abiertamente y niegan ese principio de celeridad del procedimiento, sino que, por el contrario, buena cantidad de actos procesales, consciente o inconscientemente están diseñados, dirigidos y en ocasiones manipulados para que el procedimiento sea excesiva e injustificadamente formalista, tortuoso y desesperantemente lento y contrario al ideal de justicia, porque justicia lenta y tardía no es justicia.

La nefasta desvinculación en la función pública de administrar justicia, del concepto de TIEMPO RAZONABLE para realizar los actos procesales, desde su inicio hasta la sentencia definitiva, es una de sus mayores y perniciosas lacras. Las dilaciones injustificadas que han producido una siempre creciente y preocupante **morosidad judicial**, han convertido negativamente al PROCESO en un instrumento inútil, o más bien ineficaz, para la solución oportuna de los conflictos sociales y para la verdadera

protección de los derechos de las personas.

De ello tienen culpa y responsabilidad tanto algunos **Jueces y Magistrados** que no intentan siquiera adelantar eficientemente las labores que la Ley les impone y paralizan sin causa legal justificada los procesos que están confiados a su atención, como aquellos **abogados litigantes** que perniciosamente actúan demorando y dilatando las actuaciones judiciales con una conducta irresponsable olvidando su papel como auxiliares que son de la administración de justicia. Y lo peor de todo es que en ninguno de los dos casos se evidencia un interés real y constante de imponer verdaderas sanciones ejemplares a estos claros supuestos de faltas a la ética judicial y profesional y sobre todo, de abiertas violaciones a la Ley.

V. ALTO INDICE DE LITIGIOSIDAD FRENTE A INSUFICIENTE NUMERO DE JUZGADORES Y AUXILIARES CAPACITADOS.

En determinados centros urbanos se da una creciente litigiosidad que no disminuye ni siquiera con el sistema alternativo de mediación, conciliación y arbitraje que se ha tratado de presentar como una auxilio paralelo al grave problema de la administración de justicia. La realidad actual es que se da un creciente desbalance, muy acusado, entre el volumen de negocios judiciales de toda clase que se van presentando y el exiguo número de servidores judiciales que existen designados en esas circunscripciones, lo que se agrava con la insuficiencia de auxiliares, asistentes, secretarios, alguaciles y colaboradores en general debidamente entrenados y capacitados efectivamente para el manejo de los expedientes de los miles de procesos judiciales.

Cuando hacemos referencia a personal judicial idóneo, nos estamos refiriendo no sólo a los auxiliares graduados en Derecho y por lo tanto formalmente idóneos desde el punto de vista estrictamente legal según los requisitos vigentes, sino a un tipo de funcionario público judicial que asuma el cargo y sus delicadas funciones públicas, después de un verdadero entrenamiento práctico en la importante labor que debe desarrollar en la actuación de los procesos judiciales.

El problema no solucionado aún es evidente: excesivo número de negocios y litigios en

algunas circunscripciones, frente a pocos jueces y muy pocos colaboradores o asistentes verdadera y debidamente entrenados en las labores que corresponden al cargo que van a desempeñar las cuales, en la mayoría de los casos, van mucho más allá de sus escasos e improvisados conocimientos prácticos.

En nuestro país nadie estudia específicamente ni a nadie se le entrena adecuadamente para ser Juez o Magistrado, ni tampoco para Secretario Judicial, Alguacil o Asistente Judicial.

Todas estas posiciones en el engranaje judicial requieren como requisito legal el ser graduado en Derecho, pero esto resulta insuficiente. Se necesita el establecimiento de un sistema organizado seriamente de formación y entrenamiento permanente, el cual debe exigirse como requisito previo para que los funcionarios puedan asumir los cargos judiciales. Ello debe ser obligatorio e indispensable y si así se establece y se lleva a cabo, podremos contar con personal calificado y entrenado en las importantes tareas que le corresponden a los auxiliares en la función de administración de justicia.

VI LAS GESTIONES DILATORIAS DE ALGUNOS ABOGADOS LITIGANTES

La actual reglamentación legal de la abogacía en lo relativo al fundamental aspecto de la **ética forense**, constituye otra de las causas preponderantes de la agravada crisis en la administración de justicia.

Existe una Ley que reglamenta la abogacía que remite a un Código de Etica Profesional del Abogado, el cual contiene indiscutibles reglas de alto nivel moral para el ejercicio de esta profesión considerada como AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Lamentablemente mucha de estas sabias reglas éticas no se cumplen a cabalidad en la práctica y no existe un mecanismo verdaderamente útil para su imposición efectiva.

El grave problema del litigio temerario y de las medidas y gestiones dilatorias de los apoderados judiciales en los procesos de toda clase se ha venido agravando y no tiene una solución eficiente en la Ley. El abogado malicioso, que gestiona contra la lealtad y la buena fe procesal, cuya labor en los litigios es en ocasiones exclusivamente para entorpecer, esconder la verdad y dilatar al máximo el proceso engañando al juzgador,

no tiene en la actualidad verdadera y ejemplar sanción ni responsabilidad que le imponga claramente la Ley, ni que le apliquen efectivamente los jueces y tribunales de justicia, salvo muy ocasionales sanciones pecuniarias bajísimas para la clase de acto y el daño que realizan en ocasiones algunos profesionales del Derecho.

Resulta de urgencia notoria el examen de la reglamentación correspondiente a la ética forense a fin de mejorarla, con el propósito de contribuir al adcentamiento de las gestiones procesales y el mejoramiento efectivo de la función jurisdiccional.

CONCLUSIÓN

Las justificadas críticas a la mala justicia en nuestro país son generalizadas y por ello resulta necesario que todos discutamos sus causas y estudiemos posibles reformas proponiendo remedios y soluciones posibles, a fin de tratar de eliminar la ineficiencia en tan importante **servicio público**.

Resulta imperiosa e indispensable una **REFORMA PROCESAL INTEGRAL** y ello porque el diseño y desarrollo práctico de nuestros procesos y de la función jurisdiccional en general se han quedado totalmente insuficientes para poder cumplir satisfactoriamente sus elevados y fundamentales fines.

La insignificante baja asignación presupuestaria para el servicio de justicia; el alto índice de litigiosidad siempre en aumento; los formalismos y ritualidades que injustificadamente perduran; la carencia de juzgadores y auxiliares en número suficiente para las necesidades y su falta de capacitación y entrenamiento permanente y efectivo; la creciente, incontrolable y no sancionada mora judicial; la casi total ausencia de sanciones efectivas y ejemplares para los apoderados judiciales que gestionan deslealmente y faltando con desprecio a las reglas éticas; todo ello ha producido un proceso ineficaz que no responde cabalmente a las ppretensiones cotidianas de los ciudadanos de TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

Ante una organización jurídica y administrativa del procedimiento judicial y del servicio

público de justicia, caracterizada por su total falta de eficacia, resulta de imperiosa necesidad que se estudie y proponga con urgencia, una **REFORMA PROCESAL INTEGRAL** y que la misma alcance, forzosamente, para que sea útil y óptima, a todos los funcionarios judiciales de todos los niveles, a las normas legales que regulan todo el complejo procedimiento judicial y al sistema mismo de la organización y funcionamiento de las oficinas y dependencias que hoy brindan como un **servicio público** deficiente, la función jurisdiccional del Estado.

Panamá, Agosto de 2002.