PD-ABG-669
ISN 84123

PROGRAM PERFORMANCE REPORT COOPERATIVE AGREEMENT BETWEEN FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY AND THE AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT FOR THE QUARTER ENDING June 30,1991.

Luis Salas
Project Director
Center for the Administration of Justice
Florida International University

PD-ABG-669

PROGRAM PERFORMANCE REPORT
COOPERATIVE AGREEMENT BETWEEN
FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY
AND THE AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
FOR THE QUARTER ENDING JUNE 30, 1991

Luis Salas
Project Director
Center for the Administration of Justice
Florida International University

TABLE OF CONTENTS

		Page
I.	**Technical Assistance to LAC/DI, RAJO, USAID Missions and participating countries.**	3
II.	**Services to USAID Missions**	3
	1. Panama	3
	2. Ecuador	3
III.	**Updating the Sector Assessments**	5
	1. Costa Rican Commission on Justice Reform	5
	2. Honduras Commission for Justice Reform	5
IV.	**Strengthening the Institutional and Academic Potential of CAJ.**	5
	1. Publications	5
	2. Meetings of experts	5

ATTACHMENTS

1. Luis G. Solis seventh trip report, Panama Sector Project, April 8, 1991

2. Memorandum from Tirza Rivera to Debra McFarland, April 22, 1991, re Panama Project Extension

3. Luis G. Solis trip report, Panama, May 14-15, 1991

4. Letter from Tirza Rivera to Carol Horning requesting authorization from USAID/Panama to contract Antonio Pradas and Katherine Muller, May 23, 1991

5. Report on the Interviews with Justice officials on justice institutions-mass media relations, June 2-7, 1991

6. Luis G. Solis trip report, Panama, June 2-7, 1991

7. Letter from Luis G. Solis to Lic. Gerardo Bolaños, June 25, 1991

8. Laura Chinchilla trip report, Ecuador, April 5, 1991

9. Laura Chinchilla trip report, Ecuador, June 25, 1991

10. Ecuador final report, June 1991

11. Memorandum from Luis G. Solis to Luis Salas, May 2, 1991, re Meeting with Justice Sector Update Director Mr. Saborio

12. Letter from Rodrigo Montenegro to Tirza Rivera, June 20, 1991, re technical services expected by the Commission from CAJ/FIU

13. Letter from Tirza Rivera to Rodrigo Montenegro, July 8, 1991, re offering CAJ/FIU's support as requested by the Commission

14. Workshop on the Situation and Performance of Women Judges in Central America and Panama, May 22-24, 1991, Conclusions and Recommendations

I. Technical assistance to LAC/DI, RAJO, USAID Missions And Participating countries.

No technical assistance was requested during this Quarter.

II. Services to USAID Missions.

1. Panama

While all the project components had been completed on schedule prior to the project deadline on February 28, 1991 (see Quarter report ending March 31, 1991), the dramatic turn of events in the Persian Gulf and a number of local circumstances in Panama prevented CAJ/FIU from carrying out the final activity on that date. CAJ/FIU requested and was subsequently granted authorization by USAID Panama to postpone the presentation of the project's Final Report until a later date to be set in coordination with the Panamanian authorities. On April 5, the closing ceremony of the Panama Justice Sector Project was held.

The activity was chaired by Supreme Court President Carlos Lucas López, with the attendance of Ad Interim Attorney General Ramón Valdez, Supreme Court Justices Aura Guerra, José Manuel Faúndes, Fabián Echevers, Judicial Technical Police Director Oswaldo Fernández, and over fifty guests from the Judiciary, the Public Ministry, the academic community and other leading Justice Sector.

The Panamanian authorities acknowledged the importance of the project and its recommendations, and committed their institutions to provide the follow-up required to implement them. They also praised CAJ/FIU for the conduction of the Project (See annex 1).

Copies of the Final Report -seven volumes- were distributed to all the authorities involved and USAID.

This trip also served to discuss with USAID/Panama and local authorities CAJ/FIU's proposal for the continuation of activities to use the budget surplus mentioned in our previous Quarterly Report. On April 5, CAJ/FIU's Deputy Director Tirza Rivera and USAID/Public Administration Chief Debra Mc Farland, met with Justice Aura Guerra to discuss CAJ/FIU's February 28 proposal. Justice Guerra expressed major interest in carrying out the workshop to analyze the relations between the Panama Justice Sector and the mass media, and possible strategies to improve them. She also showed interest on the proposed workshop for high level decision makers on the uses of Information Technology (IT). It was thus decided that Justice Guerra would make consultations with the Supreme Court, and would then communicate Ms. Mc Farland their impressions on the matter and how to proceed accordingly.

On April 22, CAJ/FIU's Deputy Director Tirza Rivera requested written confirmation of USAID/Panana's consent for the continuation of the Panama Justice Project. (See annex 2).

On May 14-15, Project Coordinator Luis G. Solís traveled to Panama to conduct discussions and provide follow-up to the Panama Justice Project extension activities (see annex 3). Pursuant to conversations with USAID/Panama and with Panama Justice Sector officials, it was decided to conduct the IT workshop as proposed by CAJ/FIU under the direction of Antonio Pradas on June 6. The Justice Sector-Mass Media workshop was also discussed in detail, and the methodology proposed by CAJ/FIU and the Central American Journalism Program (PROCEPER) was agreed upon. This workshop will be held on July 18-19.

On May 23, Tirza Rivera requested and was granted authorization from USAID/Panama to contract Antonio Pradas and Katherine Muller as consultants to carry out the extension activities as proposed. (See annex 4).

On June 2-7, Project Coordinator Luis G. Solís traveled to Panama to conduct the interviews in preparation to the workshop on Justice Sector-Mass Media relations. Mr. Solís and PROCEPER Panama Coordinator Harold Moore Jr. held the interviews with a wide array of Justice authorities, and issued a comprehensive Report on their findings (See annex 5).

On this trip, the IT workshop for high level Justice Sector decision makers was also held. On June 6, consultant Antonio Pradas conducted the workshop with the technical support of Katherine Muller. The workshop sought to provide the Justice authorities with technical criteria that would allow them to have a better understanding of their institutions' IT needs (See annex 6). This activity was very successful.

On June 25, Luis G. Solís presented a Spanish version of CAJ/FIU-PROCEPER Interview Report to PROCEPER Costa Rica Director Gerardo Bolaños. As agreed upon by both Institutions, Mr. Bolaños should provide a copy of this Report to PROCEPER consultant Guido Fernández, who was identified as the person that could best provide technical advice to the Justice-Media workshop (See annex 7).

2. Ecuador.

The terms of reference of the Ecuador Justice Sector Assessment included a final workshop. The objective of this workshop was to discuss with high level officials of the Ecuador Justice Sector the conclusions and recommendations resulting from the assessments carried out by CAJ/FIU and ILANUD. The workshop would be hosted by the Supreme Court, but its conduction would be the responsibility of CAJ/FIU, ILANUD, and MSD.

ILANUD's delay in deciding its participation in the final workshop explains CAJ/FIU and MSD being primarily responsible for the organization of the workshop.

Preparatory activities began in March 17-21, 1991 during Project Coordinator Laura Chinchilla's trip to Ecuador. During this visit, Ms. Chinchilla gave follow-up to the activities related to the Organization and Personnel studies, as well as to the Procuraduría, Legal Defense, Criminal Procedure, and Narcotics analysis of the Sector Assessment. She also discussed with the President of the Supreme Court and the Attorney General the latest developments concerning the Justice Sector Project progress, and issues related to the organization of the final workshop. It was agreed that this activity would be held on June 20-21 (See annex 8).

In the months following to Ms. Chinchilla's visit, Local Coordinator Valeria Merino was in charge of the general organization of the workshop, including logistic arrangements, guests, distribution of invitations, reports and materials for the workshop. She was instructed to coordinate activities with Supreme Court officials to avoid any misunderstandings.

On June 5-8, Ms. Merino traveled to San José to meet with ILANUD officials, to review all the details for the organization of the final workshop, and to pick-up the draft final report to be distributed as advanced material to the participants in the workshop. The report, its Executive Summary and the workshop's programs were delivered between June 10 and 14, 1991. Ms. Chinchilla and CAJ/FIU's Academic Director José Ma. Rico traveled to Ecuador on June 16 to take care of final arrangements.
On June 20, the final workshop was held as scheduled. A detailed account of this activity as well as a copy of the Final Report are found in annexes 9 and 10.

III. Updating the Sector Assessments

1. Costa Rican Commission on Justice Reform.

On May 2, Mr. Armando Saborío, Costa Rican Justice Sector Update Director met with CAJ/FIU Deputy Director Tirza Rivera, and Research Coordinator Luis G. Solís to provide information on the Update's development (See annex 11). Mr. Saborío requested CAJ/FIU support in reviewing the final reports and offered to communicate the terms of reference of the personnel contracted by the National Commission to date. He also pointed at the fact that he does not attend the meetings of the National Commissions, and therefore communicates with it only through its Executive Secretary.

Deputy Director Rivera reiterated CAJ/FIU's commitments with the National Commission, and our willingness to provide all the necessary technical assistance required by the Update. While she thanked Mr. Saborío for his offer to provide the terms of reference of the National Commission's consultants, Ms. Rivera insisted in the need to have the Commission define the specific workplan for CAJ/FIU in all the components of the Update. She made it clear that these activities had to be finalized by December 31, 1991.

On June 20, National Commission President Rodrigo Montenegro finally answered Ms. Rivera's letter of June 18, 1990 regarding the technical services expected by the Commission from CAJ/FIU (See annex 12). This fact bears witness to our serious concern, many times mentioned in our Quarter Reports, of the Commission's lack of general direction and multiple delays in dealing with the Sector Update.

On July 8, Ms. Rivera answered Mr. Montenegro's letter offering CAJ/FIU's support as requested by the Commission (See annex 13).

2. Honduras Commission for Justice Reform.

No activities were undertaken with the Honduras Commission during this Quarter.

IV. Strengthening the institutional and academic potential of CAJ

1. Publications

The monograph on Nicaragua authored by Luis G. Solís and Richard J. Wilson was published during this Quarter. It is important to mention that this publication is the third in CAJ/FIU's Monograph Series, and was edited solely with funding from Florida International University.

The monograph on Bolivia by Eduardo Gamarra has already been submitted for publication and it is expected will be ready during the month of August. This publication was solely supported by funding from Florida International University.

The publication of the criminal procedure codes, law on court organization and criminal codes of Latin America continues in progress.

2. Meetings of experts.

On May 22-24, CAJ/FIU held a workshop on the Situation and Performance of Women Judges in Central America and Panama. This activity, coordinated by CAJ/FIU Deputy Director Tirza Rivera, represented an unprecedented effort in Latin America to bring together women Judges and academics

from diverse national backgrounds to analyze issues related to gender in the courts.

For two days, twenty four women judges and legal specialists from 7 Latin American countries discussed in detail all the facets pertaining their role, performance and professional situation. Much attention was provided to gender discrimination in the courts and the need for women judges to be aware of strategies to eliminate it. While the workshop was primarily devoted to analytical tasks based upon papers submitted by the participants, the occasion was also propitious to enhance linkages and further networking amongst the women judges of Central America, Panama, Chile and the United States. (See annex 14).

A book edited by Ms. Rivera with all the papers presented at the workshop will be published by CAJ/FIU in the near future. This publication will be a pioneer book that will undoubtedly enrich the literature on the matter.

ATTACHMENT 1

Annex 1

MEMORANDUM

TO: See distribution list.

FROM: Luis Guillermo Solís.

SUBJECT: Seventh Trip Report, Panama Justice Sector Project.

DATE: April 8, 1991

1. Country visited: Panama.

2. Date: April 4-5, 1991

3. Team members:

Tirza Rivera	CAJ/FIU Deputy Director
Katherine Muller	Consultant
Luis G. Solís	Project Coordinator

4. Purpose of the trip:

   4.1 To carry out the closing activity of the Panama Justice Sector Project.

   4.2 To discuss with USAID/Panama and local authorities CAJ/FIU's proposal for the continuation of activities to use the budget surplus as mentioned in our previous Trip Report.

5. Persons specifically contacted:

Debra McFarland	USAID/Mission Panama.
Aura Guerra	Justice, Supreme Court.
Maruquel Arosemena	Director of Personnel, Judiciary

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY
Apartado 641-1011 - San José, Costa Rica - (506) 32-2852 - FAX (506) 31-4969

Edilma Palma	Director of Personnel, Public Ministry.
Julia C. de De Freitas	Department of Personnel, Public Ministry.

6. Main activities.

6.1 Closing session of the Panama Justice Sector Project.

While all the project components had been completed on scheduled prior to the deadline on February 28, 1991, the dramatic turn of events in the Persian Gulf and the travel restrictions resulting from it prevented CAJ/FIU from carrying out the final activity on that date. Hence, CAJ/FIU requested and was subsequently granted authorization by USAID/Panama to postpone the presentation of the project's Final Report until a later date to be set in coordination with the Panamanian authorities. CAJ/FIU's and USAID/Panama's proposal to carry out the final activity on April 5, once the recess periods of several Justices and Holy Week had finished, was confirmed as appropriate by the Judiciary and the Public Ministry on March 23. On April 5, the closing ceremony of the Panama Justice Sector Project was held.

The activity was chaired by Supreme Court President Justice Carlos Lucas López, with the presence of Ad Interim Attorney General Ramón Valdez, Supreme Court Justices Aura Guerra, José Manuel Faúndes, Fabián Echevers, Judicial Technical Police (PTJ) Chief Oswaldo Fernández, and over fifty guests from the Judiciary Branch, the Attorney General's Office, the academic community and other leading Justice Sector institutions.

The ceremony was divided in two parts. In the first part, CAJ/FIU Consultant Katherine Muller presented the most relevant conclusions of two of the project's components, namely the training needs assessment for trial judges and prosecutors, and proposal for a permanent training system. In the second part, CAJ/FIU Deputy Director offered the audience an overall balance of the project (See attachment 1), and officially presented copies of the Final Report to Supreme Court President López and Attorney General Valdez. Ms. Debra McFarland, Director of the Administration of Justice Program at USAID/Panama had received copies of the Final Report the previous day, on April 4.

The Panamanian authorities acknowledged the importance the project, and committed their institutions to provide the follow-up required to implement its recommendations. They also praised CAJ/FIU for the conduction of the project (See attachments 2 and 3). Unexpectedly, the participants from the Public Ministry requested the floor to give CAJ/FIU team members tokens of institutional appreciation for their efforts.

6.2 Project continuation activities.

On April 5, Tirza Rivera and Debra McFarland met with Aura Guerra to discuss CAJ/FIU's February 28, 1991 proposal for carrying out two additional activities using a budget surplus (attachment 4).

Aura Guerra expressed major interest in carrying out the workshop to analyze the relations between the Panama Justice Sector with the mass media and possible strategies to improve them. She also showed some interest on the workshop for high level authorities of the Justice Sector on the uses of Information Technology, but expressed the need to carry out further consultations before giving a definitive response. It was thus decided that Justice Guerra would make consultations with the Court at the beginning of the week, and would then inform Debra McFarland. Ms. McFarland will contact the Attorney General's Office to get their impressions on the matter, and will then inform CAJ/FIU of the results for action.

7. Administrative activities.

No administrative activities were undertaken during this trip.

8. Actions to be taken.

8.1 Follow-up on the work plan for additional activities to be carried out as part of CAJ/FIU's Panama Project, upon consultations by Justice Aura Guerra and Ms. Debra McFarland.

Distribution list:

Carl A. Cira	RAJO, USAID/San Jose
Debra McFarland	USAID/Panama
Carol Horning	USAID/Panama
Luis Salas	CAJ/FIU Miami
Tirza Rivera	CAJ/FIU San Jose

DISCURSO DE CLAUSURA
EN PANAMA

Excelentísimo señor Presidénte de la Corte Suprema de Justicia, **Dr. Carlos Lucas López,**

Honorables señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia,

Honorable señor Procurador General de la Nación, **Lic. Jorge Ramón Valdéz**

Excelentísimo señor Embajador de los Estados Unidos de América **Dr. Deane Hinton,**

Señora Directora del Programa de Administración de Justicia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América en Panamá, **Dra. Debora McFarland**

Señores Magistrados Superiores, Jueces y Fiscales de Circuito de la República,

Señoras y señores,

Amigos todos,

11

Los procesos de mejoramiento y consolidación democrática son casi siempre de difícil realización. La democracia, si bien es un estado al que todos aspiramos, implica el establecimiento de una compleja red de pesos y contrapesos que, siendo consustancial a la sociedad pluralista, no siempre puede alcanzarse excenta de conflictos ni en el corto plazo. El compromiso de todos los ciudadanos en esta tarea es vital. No hay democracia sin participación, ni puede perdurar la democracia sin solidaridad.

Los proyectos destinados a mejorar la administración de justicia no escapan a estos dilemas. Indispensables para la consolidación democrática, la existencia de sistemas de justicia independientes, justos, acequibles y eficientes constituye hoy por hoy uno de los principales retos para todos los países de América Latina, y una obligación ineludible para sus gobernantes. Los resultados de esa tarea, urgentes como son, no pueden sin embargo percibirse en el plazo inmediato, razón por la cual al esfuerzo denodado hay que abonar paciencia y constancia, virtudes no siempre a mano en momentos de grandes cambios en nuestras sociedades.

Es con suma satisfacción que concluimos hoy un proyecto dirigido al mejoramiento de la administración de justicia en Panamá, cuyos resultados, gracias a todos ustedes, son positivos y

12

halagüeños. Digo esto por cuanto el éxito de este pequeño proyecto de ocho meses no hubiera sido posible sin la entusiasta participación de muchos funcionarios del Organo Judicial y de la Procuraduría General de la Nación.

En las actividades realizadas como parte del proyecto y en los procesos de organización de las mismas, en las agotadoras jornadas de trabajo de los cinco talleres que se efectuaron, todos los participantes demostraron su afán por dar lo mejor de sí en la búsqueda de un mejor sistema de administración de justicia para Panamá. Tanto esfuerzo y tesón comprometen nuestro reconocimiento y nuestra gratitud.

Quisiera sin embargo, expresar un agradecimiento especial a varias personas cuyo aporte singular fue decisivo para el éxito del proyecto. Al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Carlos Lucas López y al señor Procurador General de la Nación, Lic. Rogelio Cruz Ríos, por el apoyo y la confianza que ofrecieron al Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida desde un inicio. A la Magistrada Aura Emérita Guerra de Villalaz, por su incansable colaboración y asesoría en todas las fases del proyecto. A los Magistrados José Manuel Faúndes y Fabián Echevers por su entusiasta participación en las actividades del proyecto. Y de manera muy afectuosa, a tres funcionarias gracias a

13

cuyos desvelos, constante dedicación y espíritu de servicio fue posible culminar esta faena: las licenciadas Maruquel Arosemena, Edilma Palma y Julia Carreiro de De Freitas.

También es de entera justicia agradecer a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, la entidad patrocinadora de este proyecto, el decisivo aporte que ha realizado. En particular, a la Dra. Debra McFarland, Coordinadora del Programa de Administración de Justicia en Panamá, quien sabemos se encuentra personalmente comprometida con este ideal que todos compartimos: el de mejorar el sistema de administración de justicia de Panamá, acorde con los altos ideales que el país se ha impuesto en esta decisiva fase de su historia.

En los últimos meses, el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida, en asocio con y gracias a la decidida participación de un sin número de especialistas y autoridades de todo el país, logró analizar la situación del sector Justicia panameño. En un taller en donde tuvimos el honor de contar con la presencia del señor Presidente de la República, altos funcionarios del Organo Judicial y del Ministerio Público, de la Honorable Asamblea Legislativa, de los centros universitarios y de los medios de comunicación colectiva, se identificaron

14

una serie de medidas y estrategias destinadas a resolver los principales problemas que aquejan al Sector. Entre otras acciones, los especialistas panameños recomendaron: implantar la carrera judicial en el menor tiempo posible; poner en funcionamiento una escuela judicial para la capacitación permanente de jueces y fiscales; mejorar los sistemas existentes de administración de tribunales; ejercer un mayor control ético sobre la labor de los funcionarios judiciales; incorporar a la Policía Técnica Judicial al Ministerio Público; reformar el procedimiento penal existente para hacerlo más eficiente pero a la vez más respetuoso de los derechos del imputado; mejorar los centros carcelarios y promover el desarrollo de políticas penitenciarias integrales. También señalaron, atinadamente, la urgente necesidad de propiciar una mejor comunicación entre las diferentes instancias del Sector, y entre éstas y la opinión pública.

Estas y otras recomendaciones, por ser el fruto de una reflexión serena y cuidadosa y provenir de las más altas autoridades del Sector Justicia panameño, constituyen un cúmulo de valiosos lineamientos cuya concreción, me satisfago en reconocerlo una vez más, tanto el Organo Judicial como el Ministerio Público han concordado en impulsar.

El proyecto también permitió analizar la situación específica de dos grupos de funcionarios: los Jueces y Fiscales de Circuito. Gracias a su constancia y

15

dedicación, nuestros especialistas pudieron poner en práctica una participativa metodología para el diseño de planes de capacitación. Fueron por lo tanto los mismos funcionarios los que definieron sus perfiles ocupacionales y educacionales; los que identificaron en qué áreas requerían capacitarse; y quienes propusieron los contenidos del programa para su propia capacitación.

Esto es crucial enfatizarlo porque la riqueza de los informes que hoy me complazco en entregar constata la validez de una premisa que ha orientado al Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida desde su fundación: sólo con la participación directa y activa de los propios especialistas y funcionarios de todos los niveles de la jerarquía del sistema de administración de justicia, es posible modificarlo. Las imposiciones exógenas, amén de irritantes e injustificadas, las más de las veces no responden a la realidad nacional ni valoran en su justa perspectiva, el extraordinario aporte que sólo los propios nacionales son capaces de ofrecer.

También me complace entregar en esta ocasión un análisis sobre la situación actual de la capacitación y un diseño de un plan permanente de capacitación para el Organo Judicial y el Ministerio Público. Estos documentos, preparados asimismo con la decidida colaboración de las autoridades panameñas, constituyen etapas preliminares de un

16

proceso dirigido a resolver el serio problema de capacitación que enfrentan cotidianamente los jueces y fiscales de la República en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, si algo nos satisface de la experiencia que hoy culmina, es haber constatado el deseo sincero que priva en la enorme mayoría de los funcionarios del Organo Judicial y del Ministerio Público por lograr un mejoramiento real de la administración de justicia en Panamá. Esta voluntad de cambio es oportuna y crítica en momentos en que Panamá abandona, sin titubeos y a paso firme, las estructuras autoritarias del pasado. No podemos sino sumarnos con entusiasmo a esta tarea que permitirá, con la ayuda de Dios y el trabajo de los hombres, el afinzamiento de un sistema de justicia verdaderamente independiente, en donde cobre plena vigencia el respeto a los Derechos Humanos.

El Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida está seguro de que el pueblo panameño, con visión y sentido de futuro, no flaqueará en esta brega que siendo larga y escabrosa, no es menos lúcida y decisiva. Mil-gracias por habernos dado el honor de trabajar junto a ustedes en esta lucha por alcanzar un sistema de administración de justicia más justo, más eficaz, transparente y acequible para todos.

17

DISCURSO DEL DR. CARLOS LUCAS LOPEZ

ACTO DE PRESENTACION DEL INFORME FINAL SOBRE EL PROYECTO DE APOYO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

(CAJ - FSU)

SEÑORAS Y SEÑORES:

Poco o nada es lo que tengo que agregar a la enjundiosa alocución hecha por la Dra. Tirza Rivera, en la presentación del informe final que acompaña al Proyecto de Apoyo al mejoramiento de la Administración de Justicia en Panamá, elaborado bajo la dirección del Centro de Administración de Justicia de la Universidad de la Florida, con el financiamiento de la Agencia Internacional Para el Desarrollo (A.I.D.), del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Ni siquiera ha omitido en ella el agradecimiento a que nos compromete la tesonera labor realizada por todos los funcionarios panameños y extranjeros que han hecho posible la culminación de este Proyecto de Justicia, que se inició en el año de 1985 y que luego de una prolongada interrupción, fue sacado del naufragio por el nuevo Gobierno que se instaló en el país en las postrimerías del año de 1989.

También se ha referido la Dra. Rivera al esfuerzo y al desprendimiento que ha significado para tantos funcionarios judiciales su asistencia a Seminarios y Talleres, lo cual ha servido para diagnosticar los vicios y deficiencias de nuestro sistema de justicia y diseñar, partiendo de una realidad panameña, la estrategia, los remedios y las reformas que conviene introducir a dicho sistema.

Con la clara visión del observador perspicaz que analiza los acontecimientos desde una perspectiva despojada de todo interés y de todo sentimiento de frustración, la Dra. Rivera ha tenido el bueno tino de llamar nuestra atención sobre las dificultades y el tiempo que requiere mejorar y reconstruir las instituciones que sirven de asiento a la democracia y de concitar la necesaria participación y solidaridad que requiere la consolidación de tales instituciones. Nada más oportuno en este momento de inquietantes presagios.

Finalmente, nos ha hecho recordar la paciencia y la constancia que exige la reconstrucción de un sistema de justicia independiente, justo, acequible y eficiente.

De dicha alocución tan sólo ha quedado por fuera lo que el temor a caer en la inmodestia suele impedir que se diga y que se reconozca. De allí que nos corresponda a

nosotros hacer público reconocimiento del interés que la Dra. Rivera y el equipo de funcionarios que labora para el Centro Para la Administración de Justicia de la Universidad de la Florida, han puesto en la elaboración de este Proyecto y en su culminación, con la celeridad que demanda los anhelos de un pueblo que ha puesto la justicia en pie de igualdad con otras prioridades que normalmente le son más caras, como las de la salud y de la educación.

El empeño puesto en este Proyecto, tanto por el Centro Para la Administración de Justicia, como por los funcionarios de la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.), que comparten con nosotros las dificultades que implica reconstruír un país en bancarrota, compromete también el agradecimiento de la alta Corporación que represento, e igualmente, estoy seguro de ello, de la Procuraduría General de La Nación.

La ocasión es también propicia para hacer algunas reflexiones que la prudencia reserva a los panameños que asumimos la enorme responsabilidad de reconstruír el sistema de justicia, abriéndonos paso por entre la incomprensión y la impaciencia de muchos de nuestros conciudadanos.

Hoy podemos decir que la justicia ocupa ya el lugar que le corresponde en la escala de prioridades del Estado,

luego de una tradición de carencia de medios y de manipulaciones políticas que han sido determinantes de una falta de eficacia y, por qué no decirlo, de una desconfianza que aún perdura.

Es lamentable, sin embargo, que no se haya reparado en que los cambios registrados en el plano de la política y en las acciones del Gobierno, por razones comprensibles, no puedan aflorar de inmediato a la realidad y a la práctica cotidiana. Lo cierto es que no lograrán hacerlo, hasta que proyectos como éste no comiencen a dar sus frutos. Hasta que se implante la Carrera Judicial y se convierta en un verdadero instrumento que garantice la estabilidad de los Jueces, Fiscales y Funcionarios judiciales. Hasta que se consolide una Carrera que, sobre todo, favorezca el ingreso y el ascenso de los mejores y de los más capacitados para servir con devoción la nobilísima tarea de administrar justicia.

La constancia, la seriedad y la amplitud con que se han llevado a cabo los Seminarios y Talleres que han permitido la elaboración de las conclusiones y recomendaciones que servirán para crear un sistema de capacitación permanente para los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, es prueba fehaciente de que en el sector de justicia se está trabajando denodadamente en

21

algo mucho más duradero y, a la postre, mucho más provechoso para nuestro país, que la apresurada respuesta que con frecuencia se exige de nosotros, los Jueces y los Fiscales, por quienes se sienten afectados en sus intereses personales y profesionales.

Sin desatender los sentimientos de un pueblo que clama por una justicia más rápida y expedita, hemos trabajado hasta el cansancio para corresponder a ella, en la medida en que no comprometa la consolidación de un Proyecto de Justicia que, a pesar de no pocos tropiezos, persigue el fortalecimiento de la independencia judicial, de la modernización de su sistema operativo y de la creación de una escuela de capacitación regular y continuada para todos los funcionarios judiciales. Y es que, por que tenemos la convicción de que "la justicia eficaz depende, en gran medida, de la competencia y preparación de los jueces y fiscales.

De ahí la importancia de su "reciclaje" y puesta a punto a lo largo de su carrera profesional. El estar al día en el conocimiento de las corrientes del pensamiento jurídico y de las directrices jurisprudenciales y legales no puede ser simple fruto de las iniciativas personales. Tal actitud es ya una obligación profesional colectiva."

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

PROYECTO DE APOYO AL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN PANAMA

INFORME FINAL

Panamá

Marzo, 1991

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY
Apartado 641-1011 - San José, Costa Rica - (506) 32-2852 - FAX (506) 31-4969

23

INDICE

	Página
Introducción	1
1. Componente: Capacitación	3
1.1. Diagnóstico de la Situación Actual de Capacitación	3
1.2. Diseño de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Deseados	5
1.3. Identificación de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Reales	7
1.4. Diseño del Plan de Capacitación	9
1.5. Propuesta de un Sistema de Educación Permanente como Base para la Escuela Judicial	10
1.6. Recomendaciones	12
2. Componente: Análisis del Sector Justicia	14
2.1. Conclusiones y Recomendaciones sobre el Organo Judicial	15
2.2. Conclusiones y Recomendaciones sobre el Ministerio Público	16
2.3. Conclusiones y Recomendaciones sobre Procedimiento Penal	16
2.4. Conclusiones y Recomendaciones sobre el Sistema Penitenciario	18

INDICE DE ANEXOS

ANEXO NO. 1

Diagnóstico de la Situación Actual de la Capacitación (Organo Judicial y Ministerio Público).

ANEXO NO. 2

Informe sobre el Primer Taller de Identificación de Necesidades de Capacitación del Sector Justicia (Diseño de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Deseados).

ANEXO NO. 3

Diagnóstico de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Reales de Jueces de Circuito y Fiscales de Circuito.

ANEXO NO. 4

Informe del Taller para la Elaboración de Planes de Capacitación.

ANEXO NO. 5

Informe de la Sesión de Trabajo sobre Escuela Judicial.

ANEXO NO. 6

Propuesta de un Sistema de Educación Permanente como base para la Escuela Judicial en Panamá.

ANEXO NO. 7

Análisis Global del Sector Justicia.

INTRODUCCION

En 1985 la AID aprobó un Proyecto Regional para la Administración de Justicia (RAJP). Una de las primeras tareas de este proyecto fue la realización de estudios sectoriales sobre la Administración de Justicia en Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Panamá.

Dichos estudios tuvieron como objetivo precisar la situación de la administración de justicia en los países seleccionados con el fin de programar acciones tendientes a mejorar el funcionamiento del Sector. Los estudios fueron diseñados y programados por el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad de Florida (CAJ/FIU).

Panamá fue seleccionado como el país piloto para iniciar los estudios sectoriales. Dicha labor comenzó en agosto de 1985 bajo la dirección de la Lic. Aura Emérita Guerra de Villalaz, en coordinación con la Dra. Enriqueta Davis, el profesor Campo E. González Ferrer, y la asesoría, supervisión y colaboración del CAJ/FIU y un numeroso grupo de especialistas panameños, incluidos 30 estudiantes de Derecho. Desafortunadamente, los sucesos que asolaron al país a lo largo de los siguientes tres años hicieron imposible una discusión y difusión satisfactorias del estudio sectorial sobre la administración de justicia en Panamá.

Después de los acontecimientos de diciembre de 1989, diversas misiones realizaron visitas a Panamá. En enero de 1990, un equipo compuesto por representantes de CAJ/FIU y de AID, presentó un informe que contenía una serie de recomendaciones tendientes al restablecimiento de un sistema judicial que pudiera funcionar con normalidad.

Una de las conclusiones derivadas de esta segunda visita, fue la necesidad de desarrollar un proyecto que atendiera las necesidades de capacitación del Sector Justicia, como paso previo a la elaboración de un plan de asistencia bilateral entre la AID y el Gobierno panameño. Para atender estas necesidades, en el mes de mayo de 1990 y a solicitud de AID, CAJ/FIU presentó una propuesta de asistencia técnica cuyos resultados constituyen la parte medular de este informe final.

El proyecto tenía como fin brindar asistencia al Organo Judicial y al Ministerio Público. Su objetivo fundamental fue el de realizar una serie de actividades de análisis y capacitación encaminadas a facilitar la preparación del programa bilateral de AID para el Sector Justicia de Panamá.

Tres fueron los componentes básicos de la propuesta hecha por el CAJ/FIU:

1. Un estudio de necesidades de capacitación para Jueces y Fiscales. Este estudio se fundamentó en una metodología participativa que permitió una amplia consulta con un grupo seleccionado de Jueces y Fiscales de Circuito en toda la República.

2. Una propuesta para el establecimiento de un sistema permanente de capacitación para el Organo Judicial y el Ministerio Público.

3. Un análisis global del Sector Justicia. Este componente, basado en un proceso dinámico e interactivo, perseguía iniciar, en el seno de las altas autoridades panameñas, una discusión sobre los principales problemas del Poder Judicial y del Ministerio Público.

De manera particular, se quería profundizar en el análisis de la necesidad, identificada como prioritaria por las autoridades de estas instituciones, de crear un programa permanente de capacitación para Jueces y Fiscales.

Todos los objetivos de la propuesta fueron alcanzados satisfactoriamente, incluída la elaboración de los siguientes productos:

1. Un diagnóstico de la situación actual de capacitación del Sector Justicia de Panamá con énfasis en el Organo Judicial y el Ministerio Público (se encuentra también en el Anexo 1).

2. Una metodología para la identificación de necesidades de capacitación de los Jueces y Fiscales de Circuito (se encuentra también en el Anexo 2)

3. Los perfiles ocupacionales y educacionales deseados de los Jueces y Fiscales de Circuito (se encuentra también en el Anexo 2).

4. Los perfiles ocupacionales y educacionales reales de los Jueces y Fiscales de Circuito (se encuentra también en el Anexo 3).

5. Una guía para la elaboración de planes de capacitación (se encuentra también en el Anexo No. 4).

6. El análisis de las necesidades de capacitación de los Jueces y Fiscales de Circuito y la propuesta de un plan para su capacitación (se encuentra también en el Anexo 4).

7. Una propuesta para el establecimiento de un sistema de capacitación permanente para el Organo Judicial y el Ministerio Público (se encuentra también en los Anexos 5 y 6).

8. Un análisis global del Sector Justicia con recomendaciones específicas para el mejoramiento del sector (se encuentra también en el Anexo No. 7).

Estos productos fueron el resultado de varias actividades entre las que sobresalen las siguientes:

1. Un taller para analizar la situación actual y prospectiva de los Jueces y Fiscales de Circuito y para elaborar los perfiles ocupacionales y educacionales deseados (23-25 agosto, 1990).

2. Un taller para discutir los perfiles reales de los Jueces y Fiscales, obtenidos de cuestionarios administrados a la totalidad de dichos funcionarios en Panamá, y para diseñar los programas de capacitación para el Organo Judicial y el Ministerio Público (28-29 de noviembre 1990).

3. Dos talleres para preparar (y posteriormente validar) una propuesta para el establecimiento de una unidad de capacitación permanente para el Organo Judicial y sus respectivos planes de estudio (30 de noviembre 1990 y 4 de febrero 1991).

Adicionalmente, el CAJ/FIU organizó:

1. Un taller global para presentar los resultados del estudio sectorial del año 1985-86 ya mencionado (19-20 de octubre de 1990).

2. Un seminario taller que tuvo como propósito discutir el rol y el futuro de la Policía Técnica Judicial de Panamá (PTJ) (22 de octubre de 1990). Este último, se realizó con apoyo de AID a solicitud de la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Gobierno y Justicia, y el Ministerio Público.

27

Los informes de estas actividades fueron oportunamente entregados a las autoridades competentes.

Es importante hacer notar que, a lo largo del proyecto, el CAJ/FIU, atendiendo una directriz que ha establecido desde su fundación, se empeñó en dejar que fueran los propios panameños los principales actores y conductores de las deliberaciones en torno a los temas de estudio. En este sentido, se realizaron amplias consultas con las autoridades del Sector desde antes de que el proyecto se iniciara, y tales vínculos se mantuvieron y fortalecieron a lo largo del mismo.

Por lo tanto, la gran mayoría de las ideas y prioridades que se encuentran contenidas en este Informe Final son fruto de la reflexión y experiencia de los propios panameños. En este proceso, contaron con la asesoría y consejo de un sobresaliente grupo de expertos de varios países que, como consultores del CAJ/FIU, ofrecieron sus valiosos puntos de vista en su oportunidad.

Cerca de 150 personas (38% femenino y 62% masculino), la mayoría funcionarios gubernamentales o especialistas en el área jurídica, participaron en las actividades de CAJ/FIU en Panamá. Entre ellos se destacan el señor Presidente de la República, el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, varios Magistrados de esa alta Instancia, el señor Procurador General de la Nación y otros importantes miembros de la comunidad académica nacional.

El impacto del proyecto, por lo tanto, fue sustantivo en sus alcances, razón por la cual se puede ser optimista en cuanto a las posibles repercusiones positivas que conlleve para el Sector Justicia panameño en su conjunto.

1. COMPONENTE: CAPACITACION

1.1. Diagnóstico de la Situación Actual de Capacitación:

La capacitación es un componente esencial para el desarrollo de toda institución. En Panamá las autoridades del Organo Judicial y del Ministerio Público, así como los miembros de la comunidad académica y los propios funcionarios de las instituciones mencionadas, han concluido que existe la necesidad de propiciar mayores y mejores opciones para incrementar y fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes del personal del sector. En especial en momentos en que existe un gran interés por la realización de cambios en el Sistema Judicial. Para el logro adecuado de estas reformas, es indispensable contar con recursos humanos bien preparados y con capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias que generan dichos cambios.

Son los recursos humanos quienes, en última instancia, hacen posible la prestación de servicios oportunos a la comunidad nacional. La preparación de este personal es condición "sine qua non" para que exista una justicia pronta y cumplida en Panamá.

Por lo general, la formación del personal requerido por el Sector Justicia es asignada a las universidades u otras entidades formales de educación, sin que se establezca un verdadero vínculo entre los entes formadores y los entes empleadores.

En este sentido, los esfuerzos por adecuar su preparación al campo institucional y por mantener actualizado su conocimiento son mínimos y dependen de la buena voluntad o interés específico de algunas personas.

79

Parte de este Proyecto estuvo orientada a la realización del diagnóstico de la actual situación de capacitación de los Jueces y Fiscales de Circuito, como base para fundamentar las recomendaciones con respecto a la preparación del recurso humano del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

Este diagnóstico se hizo con base en la recolección de información por vía de observación directa; de correspondencia con los Departamentos de Personal de ambas instituciones, entrevistas, y revisión de documentación existente. El documento resultante fue revisado con un grupo de trabajo específico.

Entre los resultados de este diagnóstico se observó que han sido pocos los cursos ofrecidos hasta el momento debido a las grandes limitaciones de recursos que tienen los principales entes promotores de la capacitación, que son los Departamentos de Personal.

Ni el Ministerio Público ni el Organo Judicial cuentan con un Sistema de Capacitación adecuadamente organizado para formar al personal que ingresa a las instituciones o aquel que se traslada de un puesto o de una sección de trabajo a otra. Las pocas y esporádicas actividades de capacitación que se han realizado, por lo tanto, han sido más bien el fruto de esfuerzos individuales generados al interior de los propios Departamentos de Personal en asocio con algunos entes gubernamentales o internacionales. Por vía de la cooperación internacional se han realizado algunas actividades.

Sin embargo, estas actividades no se han planificado con base en estudios especiales de necesidades reales, a corto, mediano y largo plazo.

En la actualidad no se cuenta con un banco de datos de necesidades existentes, el cual debería establecerse oportunamente a partir de estudios de necesidades de capacitación en todas las categorías de puestos. Ello garantizará que la capacitación que se ofrece, esté debidamente justificada en la situación real, tanto laboral como educativa del personal.

Los diagnósticos de necesidades reales son un insumo indispensable para iniciar la sistematización de las acciones de capacitación y racionalizar los escasos recursos disponibles para ello.

Cuando no se planifican adecuadamente, muchos de los esfuerzos de capacitación se constituyen más bien en obstáculos que entorpecen la labor del funcionario judicial. Esto por cuanto las instituciones patrocinadoras carecen de un verdadero control de los efectos que dicha capacitación tiene sobre los servicios que se prestan a la población.

Por otra parte, en ocasiones, la asistencia a estos eventos de capacitación no produce cambios profundos en el quehacer de los despachos. Asimismo, puede darse que los materiales utilizados en estas actividades, al carecer de un fundamento práctico, se vuelvan poco útiles para el funcionario.

Por estos motivos, es indispensable proceder a sistematizar la capacitación en ambas instituciones, acorde con adecuados diagnósticos de necesidades de capacitación.

Algunos otros aspectos relevantes que surgieron a lo largo de la realización del diagnóstico de la situación actual, son los siguientes:

a. Hasta el momento la capacitación no ha contado con un renglón presupuestario propio. Ello deberá instituirse, de forma permanente, y ser complementado con un financiamiento

21

externo que apoye el desarrollo de la infraestructura para que la capacitación pueda beneficiar a todo el personal, incluido el administrativo, y no sólo a unos pocos.

b. Como un siguiente paso en el levantamiento de información sobre la situación actual, será necesario llevar a cabo un inventario de recursos humanos, materiales, físicos y económicos, con el fin de lograr su máximo aprovechamiento.

c. Hay una clara necesidad de mejorar la situación existente en este campo; hay voluntad política, reflejada inclusive en la legislación vigente. Lo que se requiere es la organización de acciones concretas y un adecuado financiamiento y aprovechamiento de los recursos existentes.

La Escuela Judicial es vista en este momento como una excelente opción para llevar a la práctica la ejecución organizada de la educación en servicio.

Conforme al análisis realizado en los trabajos de grupo y con base en los resultados del diagnóstico, ha sido evidente la importancia de que la Escuela se organice por subsistemas, contando con un presupuesto propio y con una red de apoyo institucional que incorpore a personal institucional como agentes multiplicadores.

d. La urgencia con que el personal del Sector demanda que se ponga en práctica la tan necesaria Carrera Judicial, tendrá implicaciones directas en el requerimiento por más y mejor capacitación para todos, con lo cual las instituciones deberán estar preparadas para dar una respuesta oportuna a dicho requerimiento.

La Carrera Judicial, a su vez, permitirá formalizar la capacitación y su reconocimiento institucional, con lo cual la motivación y participación en las actividades educativas también será incrementada.

En el Anexo No.1 de este informe final, se pueden consultar las conclusiones específicas resultantes del diagnóstico realizado sobre la situación de capacitación en Panamá.

1.2. Diseño de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Deseados:

La mejor opción para conocer con claridad los vacíos y necesidades de la situación actual, es tener como referencia el modelo al cual se aspira llegar.

Esta ha sido la esencia de la estrategia desarrollada como parte fundamental de este Proyecto en la identificación de necesidades de capacitación, como primer paso para la sistematización de acciones de capacitación.

Acorde con lo anterior y tomando como marco de referencia la educación permanente, se optó por dotar a las instituciones participantes en el Proyecto (Organo Judicial y Ministerio Público) de una metodología de aplicación continua para la determinación de los perfiles ocupacionales y educacionales deseados y reales de los Jueces y Fiscales de Circuito.

Los perfiles deseados que resultan de este trabajo se plantean tanto para las funciones que deberían estar realizando los Jueces y Fiscales como para los conocimientos, habilidades y actitudes que deben tener para llevar a cabo las respectivas funciones.

En este proceso se contó con un trabajo integrado entre el Ministerio Público y el Organo Judicial. En la definición de ambos perfiles, participaron tanto los Fiscales como los Jueces de Circuito, apoyados por Fiscales Superiores, Magistrados, Jefes de Personal de ambas instituciones, Miembros de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación.

La aplicación de la metodología de diagnóstico de necesidades con base en los perfiles, permitió identificar algunos aspectos claves tales como los siguientes:

a. Es fundamental la participación de los funcionarios en el análisis de su propia situación funcional y educativa actual y prospectiva. En el desarrollo de este análisis es necesario el apoyo de funcionarios de mayor jerarquía, así como de expertos que brinden una visión de modelos exitosos o problemáticos en otros países, con el fin de introducir un enfoque de innovación, con base en la experiencia acumulada.

b. Dado que el planteamiento de perfiles deseados conlleva un análisis crítico de la situación actual de cada puesto de manera que se puedan detectar deficiencias o dificultades existentes en el ejercicio de las funciones, el proceso desarrollado en estos talleres reveló la existencia de una normativa demasiado rígida que afecta la puesta en práctica de cambios deseados en las funciones.

Es importante hacer notar que, en más de un aspecto, las funciones deseadas no son viables en este momento por motivos de estructura legal, la cual tendría que ser modificada para dar cabida a funciones nuevas o diferentes.

Existe consenso entre los Jueces y Fiscales de Circuito sobre la urgencia de que se introduzcan reformas estructurales, tanto en la legislación penal, como en el procedimiento penal y las leyes conexas.

d. El momento histórico actual en Panamá y la actitud positiva e interesada de las autoridades del sector por lograr un mejoramiento del Sistema de Justicia, es propicio para la generación de estas reformas que vendrán a fortalecer el Sistema.

En cualquier acción de definición de perfiles deseados es necesario destacar la importancia del papel de las autoridades institucionales. Sobre todo es importante la apertura para canalizar, en forma adecuada, el análisis crítico de parte de los funcionarios.

c. El perfil ocupacional fue estructurado en dos grandes rubros: funciones jurisdiccionales (proceso penal) y funciones administrativas del despacho judicial.

En relación con este último, fue evidente que existe una necesidad latente por alcanzar un manejo gerencial adecuado del despacho judicial que incluya su planificación, coordinación y evaluación, acorde con una programación de actividades y de necesidades de recursos.

e. El diseño de perfiles deseados es un ejercicio válido para fomentar un camino de apertura hacia nuevos y más modernos enfoques en el trabajo. Conviene continuar su aplicación en otros puestos así como incorporar a participantes de otras instituciones del Sector Justicia quienes no sólo podrán dar un aporte en la revisión de los trabajos en las instituciones que actualmente participan en el Proyecto, sino que también podrán llegar al aprovechamiento de la metodología en sus propias entidades.

Este aspecto presenta una ventaja adicional que es poder llegar a identificar posibles ámbitos en donde se duplican esfuerzos entre diferentes actores del sistema, así como vacíos que no son cubiertos por ninguno de estos actores.

f. Está claro que estos perfiles deben continuar consultándose y actualizándose de manera que no deben ser tomados como definitivos, sino como una orientación susceptible a ser sometida a revisiones periódicas para actualización y mejoramiento.

Para que ésta sea una acción verdaderamente enriquecedora del sistema de Justicia, es indispensable dotar, a los participantes, de acceso a más y mejor información que servirá de insumo para ese planteamiento del "deber ser". Esto implica, por un lado, la estructuración de una estrategia para ampliar las opciones de documentación y textos en una biblioteca para el Sector. Por otra parte, hace necesaria la planificación de una estrategia para un uso real y sistemático de esta biblioteca.

Implica, asimismo, la necesidad de publicar estudios doctrinales sobre aspectos sustantivos y adjetivos en materia penal, y sobre fallos relevantes dictados por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales Superiores. Asimismo, el conocimiento sobre códigos penales y reformas al sistema de otros países permitirá ampliar el espectro de insumos para la definición de los perfiles.

El Anexo 2 contiene el informe del taller correspondiente al diseño de los perfiles deseados. Contiene, también, un acápite con la descripción de la metodología innovadora de diagnóstico de necesidades de capacitación aplicada, por medio de este Proyecto, para beneficio del Organo Judicial y Ministerio Público.

1.3. Identificación de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Reales

En muchas ocasiones se procede a desarrollar acciones de capacitación sin contar con un conocimiento claro de la necesidad ocupacional y educacional de los funcionarios. Por ello, la oferta educativa no siempre satisface las necesidades reales tanto de los individuos como de las instituciones en donde laboran.

Como parte integral de la estrategia metodológica puesta en práctica en este Proyecto, se logró llevar a cabo una movilización de todos los Fiscales y Jueces de Circuito con apoyo de los Departamentos de Personal del Organo Judicial y del Ministerio Público, con el fin de determinar las características de este personal.

La referencia al perfil deseado, sea, el contraste de su situación actual frente a la deseada, permite al funcionario tomar conciencia de la necesidad de cambio - cambio éste que se logra en parte con una dedicación al mejoramiento de su propia capacitación.

Se diseñó un instrumento que facilitó la detección de los perfiles reales y a su vez permitió identificar los requerimientos más urgentes en cuanto a preparación académica y práctica.

Los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento se tabularon y analizaron, siendo luego revisados en un segundo taller con el grupo completo.

El informe correspondiente es extenso y muy detallado, ilustrado por cuadros que contienen los porcentajes de respuesta para cada rubro investigado. Se encuentra en el Anexo No. 3.

Algunas de las conclusiones más importantes de esta etapa son las siguientes:

a. Los conocimientos sobre los cuales tienen un manejo mínimo o casi mínimo y que más desean ampliar y mejorar los Fiscales son:

- Manejo Gerencial
- Administración de Recursos Humanos

32

- Computación
- Psicología del Imputado
- Contexto Social y Económico General
- Métodos y Ciencias de la Investigación
- Ciencias Auxiliares del Derecho Penal.

Los Jueces han indicado, por su parte, que requieren ampliar los conocimientos sobre:

- Delincuencia no convencional.
- Criminología, psicología y psiquiatría forense.
- Normas sustantivas y procesales de todas las ramas del derecho, manejo de jurisprudencia, doctrina y dogmática penal, especialmente teoría del delito.

b. La mayoría de los conocimientos, tanto de Jueces como de Fiscales, fueron adquiridos por medio de la Universidad o de la experiencia, manifestándose una carencia por cursos de refrescamiento, actualización y especialización.

c. En relación con las habilidades, los Jueces sienten tener la necesidad de mejorar las de comunicación y de relaciones humanas, interpretación y entendimiento de las pruebas periciales y en la práctica pericial, así como en la capacidad de análisis y decisión.

Los Fiscales, por su lado, manifiestan el deseo de ampliar las habilidades de manejo de computadoras y de expresión oral y escrita.

d. Con respecto a las actitudes de los Fiscales, quisieran ser más intuitivos, más analíticos y tener mayor iniciativa. Algunas de las dificultades encontradas por ellos para el desarrollo de tales actitudes son el sistema de trabajo, la falta de recursos y la motivación.

Los Jueces expresaron querer mejorar las actitudes que les permitan ser más intuitivos y más enérgicos. La actitud que para ellos es importante pero muy difícil de implementar debido a la falta de recursos y bibliografía es la de interés por el estudio. Conforme a lo indicado por los Jueces, las actitudes de acuciosidad e imparcialidad son afectadas por la legislación vigente.

e. Los Fiscales indican que reciben menos del 25% de supervisión en la mayoría de las funciones que realizan.

De igual manera se infiere que los Jueces reciben poca o ninguna supervisión administrativa en el cumplimiento de sus funciones.

No existe actualmente una normativa jurídica que regule la fiscalización y supervisión de los Fiscales.

De hecho, no existe una supervisión jurisdiccional directa sobre la actuación del Ministerio Público como un todo. Ello se manifiesta únicamente en relación con la interposición del incidente de controversia, con el cual la autoridad Judicial puede revisar la actuación del Fiscal.

Los funcionarios judiciales tampoco reciben una supervisión adecuada en el desempeño de su trabajo. Cuando se da alguna supervisión, casi siempre es como resultado de una gestión de parte, mediante los recursos de apelación ante el supervisor y el recurso de casación contra determinado grupo de autos y sentencias que los Jueces dicten.

f. El estudio permitió identificar que existe un número importante de funciones administrativas que son realizadas por los subalternos. De igual forma, funciones jurisdiccionales tales como la iniciación de la investigación, recolección de pruebas y la recepción de denuncias, querellas y acusaciones también son realizadas por subalternos.

Estos casos se presentan, generalmente debido al exceso de trabajo que tienen que enfrentar la mayoría de los jefes de despacho, pero aún así, es necesario revisar esta situación con el fin de garantizar un adecuado manejo de la justicia.

f. Existe una co-relación entre el tiempo dedicado a ciertas funciones con el grado de importancia que éstas tienen para los Fiscales y Jueces. En este sentido, las funciones a las que dedican la mayor parte del tiempo son las que se ubican en los primeros lugares de importancia.

Entre las funciones a las que los Fiscales de Circuito otorgan mayor importancia están:

- Velar por el buen funcionamiento del despacho.
- Ordenar y recibir la indagatoria del imputado.
- Participar en las audiencias orales.

A su vez, los Jueces de Circuito dieron la mayor importancia a las siguientes funciones:

- Velar por el buen funcionamiento del despacho (en la cual coinciden con los Fiscales).
- Resolver las solicitudes de fianza y decreto de detención.
- Proferir la sentencia en primera instancia.
- Presidir las audiencias con plenos poderes.

1.4. Diseño del Plan de Capacitación

La inversión de tiempo en la preparación adecuada de un plan de capacitación es esencial para su éxito, sobre todo si se trata de sistematizar procesos de capacitación.

Ahora bien, no siempre esta planificación debe ser hecha exclusivamente por expertos en la materia.

La participación activa de quienes van a ser capacitados en el diseño de su propio plan es un paso básico para la preparación adecuada con el fin de recibir y transformar en acciones los programas de formación. Ello conlleva un mejor entendimiento de qué es necesario aprender, por qué y para qué.

De igual forma, permite imprimir en dicho plan sus propias necesidades y características, como por ejemplo en lo relativo a la metodología que mejor les conviene y la definición de actividades en las que tomarían parte con mayor tranquilidad e interés.

Con este propósito se realizó un taller en el cual los Jueces y Fiscales de Circuito elaboraron una propuesta inicial para orientar su propia capacitación.

Se tomó como insumo principal el resultado del diagnóstico de Perfiles Ocupacionales y Educacionales Reales a partir del cual se procedió a establecer las prioridades temáticas para la capacitación.

Como producto para uso contínuo del personal del Organo Judicial y del Ministerio Público, se diseñó una guía metodológica para la elaboración de planes de capacitación.

Con base en esta guía se hizo una propuesta de objetivos, contenidos, metodología de enseñanza, requisitos, actividades, dosificación del tiempo, recursos necesarios y mecanismos de evaluación y seguimiento para la capacitación de Jueces y Fiscales de Circuito en los temas identificados como prioritarios.

Al finalizar cada una de las etapas del trabajo se hicieron análisis comparativos entre los resultados de los dos subgrupos de cada grupo y entre los productos obtenidos por el grupo de Fiscales y el grupo de Jueces.

El informe del taller para la elaboración de planes de capacitación se encuentra en el Anexo No. 4.

Como parte de este proceso de planificación de la capacitación se pueden destacar algunas ideas a tomar en cuenta en futuros diseños curriculares:

a. Los resultados obtenidos por medio de esta actividad deben tomar en cuenta la realidad institucional y del sector, de manera que el programa de capacitación que se desarrolle esté adaptado al contexto.

Cada tema de capacitación es sumamente amplio. Por ello, su diseño, en función de las necesidades reales, debe permitir determinar los aspectos de cada tema que son más relevantes para los funcionarios.

b. Los resultados de esta actividad deben constituir insumos para orientar la labor de quienes fungirán como docentes en la ejecución de la enseñanza - aprendizaje.

En este sentido, los diseños obtenidos deberán ser transformados por los docentes en diseños instruccionales. Además, éstos servirán de apoyo para realizar el seguimiento, evaluación y autoevaluación de la capacitación, sobre todo en el cumplimiento de los objetivos. Debe recordarse que la elaboración de estos diseños fue producto de un proceso de análisis realizado por los Fiscales y Jueces en cuanto a qué pretenden lograr ellos con los diferentes temas a estudiar.

c. El proceso desarrollado debe permitir, a la vez, capacitar al grupo de Fiscales y Jueces participantes, en la metodología de diseño de planes de capacitación.

La metodología empleada permitió, asimismo, la preparación de personal institucional que podrá, más adelante, fungir como agentes multiplicadores, acompañando la elaboración de diseños curriculares para otras categorías de personal o continuar el diseño de programas para sí mismos.

1.5. Propuesta de un Sistema de Educación Permanente como Base para la Escuela Judicial

La necesidad de poner a funcionar una Escuela Judicial, es vital para dinamizar la prestación de servicios de las instituciones, mejorando la preparación de los recursos humanos.

En concordancia con lo anterior, se efectuó una sesión de trabajo para discutir temas claves que deberían ser contemplados en una futura estructuración de la Escuela. Se destacaron los aspectos legales, la selección de participantes, permisos y facilidades de estudio, políticas de capacitación, estructura organizativa, preparación de docentes, relaciones con la comunidad, recursos financieros, humanos, físicos y capacitación regionalizada.

Asimismo, se acordó la orientación de la estructura interna de la Escuela con base en subsistemas, y con base en ello se elaboró la propuesta de un sistema de capacitación permanente.

Esta propuesta fue conocida y validada en una sesión especial de trabajo en la cual se constató que contiene los pasos y componentes que deben permear todo proceso educativo.

En una etapa posterior, la propuesta del Sistema debe volcarse en una descripción organizativa y funcional; debe asimismo seleccionarse cuidadosamente al personal más idóneo para hacerse cargo tanto de la Dirección de la Escuela, como de los subsistemas. Esta Escuela deberá contar con un presupuesto específico y canalizar la ayuda de la cooperación externa.

Es necesario señalar que la propuesta del Sistema no pretende crear una infraestructura nueva para dar vida a la Escuela, sino más bien aprovechar los recursos existentes, estructurando una red de apoyo con el mismo personal institucional.

Como observaciones más relevantes, obtenidas durante las sesiones de trabajo, y que vale la pena retomar en el presente acápite, están las siguientes:

a. El ámbito de cobertura de la capacitación de la Escuela Judicial deberá tomar en cuenta todas las áreas jurisdiccionales de los tribunales panameños (Penal, Civil, Laboral, etc.) así como algunas materias especializadas como, por ejemplo, la Medicina Legal.

b. Deberá elaborarse un reglamento específico para la puesta en marcha y consolidación de la Escuela Judicial.

c. La Escuela Judicial deberá contar con un Comité de Capacitación que se apoye en diversos subcomités especializados en las diferentes materias o campos de formación.

d. El marco de referencia para las funciones de la Escuela Judicial será la Educación Permanente. Ello implica una organización funcional por subsistemas que, en su conjunto, integran el sistema de capacitación en servicio.

Como primer subsistema estará el planeamiento académico que consiste en la identificación de necesidades de capacitación y el diseño del plan correspondiente.

Este es seguido por el subsistema de producción académica que conlleva la conversión del plan de capacitación al diseño instruccional y la producción o adaptación de materiales educativos.

El subsistema de administración y ejecución de la enseñanza-aprendizaje toma en cuenta la organización de la oferta académica, la programación de actividades, la selección, motivación y preparación de participantes, la selección y capacitación de docentes, así como la organización logística de los eventos. Todo ello en función de la interacción docente-participante, apoyada por los métodos de instrucción y los métodos de aprendizaje.

Por último, el subsistema de evaluación integral se compone de la autoevaluación del participante, evaluación del aprendizaje, evaluación de los recursos, evaluación del sistema y de cada uno de los subsistemas, así como la importante tarea de seguimiento para la retroalimentación para cada etapa del proceso y de seguimiento para medir el impacto en la prestación de servicios.

36

e. Es necesario que la Escuela Judicial establezca relaciones con la comunidad, integrando al proceso de educación participativa no sólo a sus representantes, sino también a los Centros Regionales Universitarios y a las entidades locales de otros Ministerios e instituciones. La educación jurídica de la comunidad sería un componente fundamental a desarrollar una vez que se organice la capacitación al interior del Organo Judicial y del Ministerio Público.

f. Paralelamente con la ejecución del diagnóstico de necesidades de capacitación a todo el personal, es necesario llevar a cabo estudios de volúmenes de casos, lo cual incidirá directamente sobre la capacitación.

g. Hay una evidente necesidad de diseñar y desarrollar estrategias metodológicas que logren una capacitación de alta calidad sin afectar demasiado las labores cotidianas del personal. En este sentido, se recomienda preparar al personal en el uso de nuevos métodos, especialmente en lo que atañe a un papel más activo en su propia participación.

h. El papel principal de la Escuela Judicial será el de ofrecer, a todo el personal institucional, cursos de actualización, programas de afianzamiento o de refuerzo y programas de adiestramiento especializado.

i. La selección de los participantes en la capacitación deberá ser muy rigurosa, tomando en cuenta todos los niveles de puestos en la estructura institucional, así como la presencia de los niveles regionales. Igualmente rigurosa será la selección de los docentes, quienes deberán contar con una preparación adecuada en el campo didáctico y suficiente información sobre la situación institucional.

1.6. Recomendaciones

En cada uno de los capítulos anteriores se presentaron las conclusiones y recomendaciones específicas de cada componente desarrollado como parte de este Proyecto.

Como consecuencia del trabajo realizado conjuntamente con el Ministerio Público y el Organo Judicial, se analizaron algunas recomendaciones importantes que garanticen el efecto práctico de los resultados obtenidos en el mejoramiento de la Administración de Justicia.

Como principales recomendaciones globales, producto de los talleres y de las sesiones de trabajo con las autoridades institucionales, se tienen las siguientes:

1. La capacitación adecuada del personal es una acción prioritaria para garantizar una Administración de Justicia eficiente, eficaz y equitativa, que requiere consideración prioritaria entre las autoridades institucionales. En consecuencia es importante establecer políticas claras de capacitación institucional para la actualización, adiestramiento y especialización del personal. La puesta en práctica de la Carrera Judicial incrementará la demanda por capacitación, la cual deberá ser adecuadamente canalizada y atendida.

2. Esta capacitación debe ser sistematizada y organizada, razón por la cual es necesario que, a la mayor brevedad posible, se elabore una propuesta de estructuración y funcionamiento de la Escuela Judicial, con el fin de institucionalizarla.

Por medio de este Proyecto, se ha preparado una propuesta inicial de organización, la cual deberá complementarse con una descripción de puestos, de la estructura, funciones, procedimientos, normas y directrices de cada uno de los subsistemas y de la Escuela como un todo, incluyendo sus relaciones intra y extra-institucionales.

3. Para la consolidación de la Escuela Judicial deberán tomarse en cuenta las siguientes condiciones:

a. Como primer paso, se requiere continuar la aplicación de la metodología de diagnóstico de necesidades de capacitación en todas las categorías de puestos del Ministerio Público y del Organo Judicial, con el fin de orientar adecuadamente los esfuerzos y recursos que se inviertan en actividades de capacitación.

En este proceso podrán colaborar los funcionarios que han participado de la aplicación de la estrategia en la identificación de las necesidades de capacitación de los Jueces y Fiscales de Circuito.

b. Cada área temática que resulte prioritaria, como producto del diagnóstico, deberá contar con su respectivo diseño curricular como base para la planificación educativa.

Como aporte de este Proyecto, se elaboró una guía de diseño curricular, la cual fue aplicada en la definición de los planes de capacitación de los Jueces y Fiscales, y que queda como instrumento para su contínua aplicación.

c. La Escuela Judicial, deberá contar con su propia asignación presupuestaria, así como con una red de recursos institucionales, tanto humanos como físicos y materiales. Por este motivo, es necesario complementar el diagnóstico de la situación actual con un inventario de recursos de ambas instituciones e inclusive, del mismo Sector.

4. Es impostergable la puesta en práctica del plan de capacitación para Jueces y Fiscales debido a que, no sólo se conocen con claridad sus requerimientos de capacitación, sino que también, este es un grupo de funcionarios que ha sido concientizado sobre la importancia que tiene la capacitación en el mejoramiento de su trabajo.

5. Con el fin de apoyar a los futuros receptores de la capacitación, en su mejor aprovechamiento de las actividades educativas, es recomendable dotar a estos participantes de una preparación en técnicas de estudio, que comprende entre otros aspectos, técnicas de estudio individual, de trabajo en grupo, de investigación documental y bibliográfica y de elaboración de trabajos, proyectos e informes que serán solicitados como parte de la capacitación.

6. Es necesario preparar un plan de inducción para docentes en cuanto a nuevos métodos didácticos con el objetivo de dinamizar la enseñanza y hacer más práctico el aprendizaje y su aplicación en el diario quehacer.

7. Deberá desarrollarse, también, una estrategia de involucramiento y de capacitación de funcionarios de las propias instituciones quienes fungirán como agentes multiplicadores, en apoyo a la Escuela Judicial.

8. Es indispensable concebir un sistema de seguimiento de la capacitación, el cual se podrá reforzar por medio de un mejoramiento de la supervisión directa de la labor del personal, tanto del Organo Judicial como del Ministerio Público, con el objetivo de lograr un verdadero mejoramiento de la administración de justicia.

Por medio de este Proyecto se ha dejado una propuesta inicial de organización. Se requiere ahora describir los puestos de la estructura, sus funciones, procedimientos, normas y directrices.

2. ANALISIS DE LA SITUACION DEL SECTOR JUSTICIA EN PANAMA

Tal y como se mencionó en la introducción de este informe, entre agosto de 1985 y octubre de 1986, un grupo interdisciplinario de profesionales panameños dirigidos por la Dra. Aura Emérita Guerra de Villalaz, bajo la coordinación del Centro para la Administración de Justicia, realizó el primer estudio integral sobre la situación de la administración de justicia en Panamá-. Este estudio se verificó gracias al financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Por diversas razones, el documento final de dicha investigación no pudo ser presentado ni discutido con las principales autoridades del sector Justicia Panameño en aquella oportunidad.

Como parte de los componentes del proyecto para asistir al Mejoramiento del Sector Justicia en Panamá, en el mes de octubre de 1990 se realizó un taller con la presencia del señor Presidente de la República, altos funcionarios del Organo Judicial y del Ministerio Público, de la Honorable Asamblea Legislativa, de los centros universitarios y de los medios de comunicación colectiva.

Los objetivos del taller fueron los siguientes:

1. Permitir a los responsables de la Administración de Justicia en Panamá determinar necesidades, identificar obstáculos, proponer reformas y establecer prioridades para el desarrollo del Sector Justicia.

2. Promover las recomendaciones concretas resultantes del análisis del Sector Justicia en Panamá.

3. Analizar la relación y coordinación entre los distintos subsectores que integran la Administración de Justicia, especialmente entre el Organo Judicial y el Ministerio Público, y obtener el consenso necesario para formular reformas que impliquen un mejoramiento efectivo del Sector Justicia en Panamá.

Este taller, cuyos resultados principales presentamos en este acápite, estuvo dividido en cuatro fases:

1. Presentación de los resultados de la investigación de 1985-1986.

2. Discusión en grupos.

3. Discusión en plenario y formulación de recomendaciones.

4. Recopilación y edición de las recomendaciones finales de la discusión en plenario.

Los participantes se integraron en grupos de trabajo que sesionaron en forma simultánea atendiendo a temas específicos. Cada grupo contó con la presencia de un Asesor Especialista del CAJ-FIU y expuso las conclusiones en una sesión plenaria presidida por el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación. Entre las acciones más importantes, los especialistas panameños recomendaron: implantar la carrera judicial en el menor tiempo posible; poner en funcionamiento una escuela judicial para la capacitación permanente de jueces y fiscales; ejercer un mayor control ético sobre la labor de los funcionarios judiciales; incorporar a la Policía Técnica Judicial al Ministerio Público; reformar el procedimiento penal existente para hacer más eficiente pero a la vez más respetuoso de los derechos del imputado; mejorar los centros carcelarios y promover el desarrollo de políticas

39

penitenciarias integrales. También señalaron, atinadamente, la urgente necesidad de propiciar una mejor comunicación entre las diferentes instancias del Sector, y entre éstas y la opinión pública.

A continuación el detalle de las conclusiones y recomendaciones del taller, las cuales, por provenir de las más altas autoridades del Sector Justicia Panameño, constituyen un cúmulo de valiosos lineamientos que conforman lo que podría llegar a ser una agenda de trabajo para el futuro inmediato.

2.1. Conclusiones y Recomendaciones sobre el Organo Judicial

Tema: Independencia Judicial.

1. Asegurar al Organo Judicial el presupuesto adecuado y los mecanismos para que éste sea diseñado y administrado en forma independiente.

2. Promover los mecanismos necesarios para asegurar que las decisiones judiciales sean cumplidas por los organismos a los cuales compete, sin dilaciones e interferencias inconvenientes.

3. Revisar el actual método existente para el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de perfeccionarlo dentro del marco de la actual estructura democrática y de darle oportunidad a los funcionarios de la Carrera Judicial de acceder a estos cargos.

4. Implantar la carrera judicial en el menor tiempo posible y someter a consulta con los entes involucrados en la Administración de Justicia (Organo Judicial, el Ministerio Público, el Colegio Nacional de Abogados y las Facultades de Derecho), el Reglamento que para tales fines está elaborando la Corte Suprema de Justicia.

5. Instar a las Facultades de Derecho de las diferentes universidades del país, a que revisen su curriculum académico, a fin de que sus egresados salgan mejor preparados para el desempeño como Administradores de Justicia y para el ejercicio profesional.

Tema: Administración

1. Crear una Escuela Judicial para la capacitación permanente de los funcionarios judiciales.

2. Analizar las posibles fórmulas que permitan a los Magistrados y Jueces desprenderse de las funciones meramente administrativas, con el fin de que puedan dedicarse, a tiempo completo, a sus funciones jurisdiccionales.

3. Estudiar los sistemas existentes de administración de los juzgados y tribunales de justicia para determinar sus deficiencias, proponer soluciones que permitan el uso óptimo de sus recursos y un sistema moderno y eficiente de automatización en las áreas en donde sea necesario.

4. Estudiar mecanismos alternos que propicien un mejor aprovechamiento de los recursos humanos existentes, tales como el nombramiento de jueces con la jurisdicción suficiente para que puedan prestar sus servicios en los juzgados recargados de trabajo, o Jueces nombrados por períodos determinados en los lugares en donde hay exceso de trabajo por circunstancias transitorias.

5. Gestionar la obtención de apoyo económico con organismos internacionales, para la realización de los estudios que se han propuesto.

6. Establecer oficinas de información y divulgación en el seno del Organo Judicial, para mejorar la comunicación con el público.

Tema: Control

1. Poner en ejecución los mecanismos legales de control administrativo existentes en el Código Judicial (Etica Judicial y Correcciones Disciplinarias).

2. Establecer un sistema computarizado para obtener los informes y estadísticas de los Jueces y Tribunales en forma regular, y ejercer un eficiente control administrativo de la labor de los funcionarios judiciales.

Tema: Aspectos Generales

1. Actualizar el estudio sectorial de la administración de justicia que se efectuó en los años 1985 y 1986.

2.2. Conclusiones y Recomendaciones sobre el Ministerio Público.

Tema: Incorporación de la PTJ.

1. Incorporar la Policía Técnica Judicial al Ministerio Público en el menor tiempo posible, mediante la debida reglamentación de sus funciones y organización interna para asegurar su carácter no militar y de mayor acento democrático.

Tema: Independencia Judicial

1. Reforzar la independencia judicial que en el desempeño de sus funciones gozan los tribunales y agencias del Ministerio Público, mediante una menor interferencia externa en la asignación y control del presupuesto que maneja el Ministerio.

Tema: Funciones, Controles y Administración

1. Establecer criterios que permitan definir los procedimientos a seguir en la investigación y juzgamiento del Procurador General de la Nación.

2. Aumentar el presupuesto de la institución.

3. Remitir el informe anual de actividades que rinde el Ministerio Público al Organo Ejecutivo, a otros órganos tales como la Asamblea Legislativa y a la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de promover un mayor conocimiento y conciencia sobre los problemas y funcionamiento de la institución.

2.3. Conclusiones y Recomendaciones sobre Procedimiento Penal.

Tema: Las investigaciones preliminares.

1. Aprobar cuanto antes, la Ley que crea el Cuerpo de Policía Técnica Judicial bajo la dependencia funcional del Ministerio Público, para mejorar la eficiencia de las investigaciones criminales en su fase preliminar.

2. Revisar aquellas normas de procedimiento penal, relativas a medidas cautelares y algunas otras de importancia en la investigación.

Tema: La fase sumarial

1. Reformar el incidente de controversias para evitar el efecto paralizador de los procesos penales que actualmente tiene.

2. Excluir la institución de la detención preventiva para aquellos delitos con pena inferior a dos años de prisión, y aplicar medidas cautelares sustitutivas para éstos casos.

3. Establecer el período de duración del sumario de dos a cuatro meses según sea el caso, solamente cuando existan personas detenidas preventivamente y estudiar la posibilidad de un reajuste del término del sumario de conformidad a la naturaleza del delito, su gravedad y circunstancias.

4. Incorporar nuevas medidas cautelares reales como el secuestro penal.

5. Nombrar defensores de oficio durante la fase sumarial.

6. Instaurar la asistencia jurídica gratuita como un servicio civil permanente de colaboración de la clase forense.

7. Aumentar el número de agentes del Ministerio Público de acuerdo a las necesidades que se presentan durante la instrucción sumarial.

8. Procurar la intervención del abogado defensor en la recepción de la prueba testimonial durante el sumario.

9. Adicionar al Código Judicial una norma que prevea que la resolución que decreta la ampliación del sumario debe ser de mero obedecimiento por parte del respectivo agente del Ministerio Público, quien deberá realizarla dentro del término de dos meses.

Tema: La fase plenaria:

1. Posibilitar la apelación del acusador particular al auto de sobreseimiento.

2. Sustentar los recursos ante el juez de primera instancia.

3. Eliminar el trámite del traslado al fiscal de la instancia para que emita conceptos en las apelaciones.

4. Sancionar a los abogados que no concurran a las audiencias sin causa justificada y que abusen de recursos judiciales meramente dilatorios.

5. Posibilitar la celebración de la audiencia, aún sin la presencia del fiscal.

6. Permitir que se celebren juicios penales con reo ausente, siempre que el mismo haya sido declarado en rebeldía y se le haya nombrado defensor de ausente si no lo tuviere.

7. Modificar el régimen de notificaciones personales para las partes, específicamente para los abogados defensores contumaces, para evitar la paralización injustificada de las audiencias.

Tema: Aspectos Generales del Proceso.

1. Crear una Gaceta Judicial para la publicación de edictos emplazatorios, avisos judiciales, etc.

2. Eliminar el término de 24 horas en Secretaría para aquellas resoluciones judiciales que no deban notificarse personalmente.

3. Revisar los términos de prescripción de la acción penal y establecer la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad y otros delitos graves.

4. Reglamentar de modo equilibrado durante todo el proceso penal los principios de reserva, publicidad, de presunción, de inocencia al igual que el derecho a la información de todos los ciudadanos.

5. Estudiar con mayor profundidad la situación actual de la justicia administrativa y la organización de la nueva Fuerza Pública y su incidencia en el sistema de justicia.

2.4. Conclusiones y Recomendaciones sobre el Sistema Penitenciario.

Tema: Personal y Capacitación

1. Capacitar al personal que labora en los Centros Penitenciarios, a fin de que cumplan a cabalidad con la tarea rehabilitadora en beneficio de los internos y enfatizar la promoción de las reglas mínimas para lograr una efectiva labor del personal involucrado en el sistema penitenciario.

2. Procurar una adecuada proporción del personal de custodios en relación a la población penal de cada uno de los centros.

3. Promover la constitución de equipos de profesionales interdisciplinarios que maneje el Sistema Penitenciario.

4. Reemplazar todo aquel personal penitenciario que viole los derechos humanos.

Tema: Instalaciones Físicas y Presupuesto

1. Solicitar a la Comisión interestatal que ha inventariado los bienes de la fuerza pública, que consideren al Sistema Penitenciario como prioridad para la adjudicación de instalaciones que puedan adecuarse como centros carcelarios.

2. Buscar mecanismos que incrementen los ingresos del sistema penitenciario tales como: el traslado de partidas de pago de la deuda pública al Sistema Penitenciario; la creación de una tasa presupuestaria; deducciones del impuesto sobre la renta a aquellas empresas privadas que realicen donaciones al Sistema Penitenciario.

3. Solicitar al gobierno panameño que eleve ante el gobierno de Estados Unidos, una petición formal de indemnización por los daños ocasionados a los Centros Penitenciarios y de internamiento de menores.

43

Tema: Política Penitenciaria

1. Promover medidas que permitan que el Sistema Penitenciario cumpla con el principio constitucional de seguridad, defensa social y rehabilitación, de tal suerte que sea eficiente colaborador con la administración de justicia.

2. Desarrollar una política penitenciaria que introduzca penas sustitutivas dirigidas a disminuir el porcentaje de detenidos.

3. Revisar los conceptos de la detención preventiva para mejorar la actual situación de hacinamiento.

4. Crear la figura de un Procurador que supervise todo lo relativo a los Derechos Humanos en el campo de menores, mujeres y Sistema Penitenciario en general, a fin de no depender únicamente de los defensores de oficio.

5. Solicitar que se establezca dentro de la jurisdicción del Tribunal Tutelar de Menores, un cuerpo civil de custodia.

Tema: Coordinación con el Organo Judicial y el Ministerio Público.

1. Propiciar una mejor comunicación entre los funcionarios del Organo Judicial, Ministerio Público y Centros Penitenciarios. Esto permitirá, entre otras cosas, que los tribunales y funcionarios de instrucción tengan conocimiento del Centro Penitenciario donde se encuentra el interno bajo su responsabilidad, lo que garantizará que el imputado cumpla la detención preventiva en el Centro Penitenciario de la Jurisdicción donde será juzgado.

2. Involucrar a funcionarios del Ministerio de Planificación, Hacienda y Contraloría en las comisiones que analizan y estudian el problema penitenciario.

3. Promover campañas publicitarias masivas, a fin de concientizar a la comunidad sobre el Sistema Penitenciario y otros temas específicos tales como la importancia de las medidas de carácter preventivo.

ATTACHMENT 2

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

M E M O R A N D U M

TO: Debra McFarland
Director, Justice Administration Project
USAID/Panama Mission

FROM: Tirza Rivera, Deputy Director
CAJ/FIU, San José

DATE: April 22, 1991

ISSUE: Panama project extension.

****

CAJ/FIU would like to request written confirmation of USAID/Panama Mission consent for the continuation of the Panama Justice Project. Pursuant your conversation with Luis G. Solís on April 17, we understand the activities chosen by the Panamanian Judiciary and Public Ministry authorities to be:

1. A one day workshop for high level Justice officials on the uses of Information Technology.

2. A two day workshop to analyze the relations between the Panamanian Justice Sector and the Media.

Given CAJ/FIU's commitments for the first semester of this year, the dates we recommend for carrying out the Information Technology workshop are either the week of May 27-31, or of June 3-7.

On the Justice Sector-media workshop, CAJ/FIU proposed a joint undertaking with the collaboration of FIU's Central American Journalism Program (PROCEPER). Given PROCEPER experience with the Panamanian Media, we requested their opinion as to what kind of organization they recommended for the activity. CAJ/FIU feels that regardless the type of methodology chosen to carry out the workshop, this event can not be successfully accomplished without a careful assessment of the actors' perceptions and concerns towards each other. One way to

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

46

find out about this is through in-depth interviews with a wide array of public figures, whose opinions should be analyzed and ordered as an input for the workshop discussions. This task is a priority that should be carried out as soon as we formalize in writing the administrative procedures with USAID/Panama.

Government-Media relations are one of Panama's most sensitive political issues, particularly at this time. We are aware of this fact and of the potential complications it could generate during the workshop. Nevertheless, it is equally obvious that a serious activity in this area could be of utmost importance for the Administration of Justice Project in Panama in the long term. Hence, we would also like to request your assistance in designing a program in which undesired developments may be prevented.

As soon as the Judiciary and the Public Ministry confirm their willingness to carry out the proposed activities, and we are granted definitive approval to pursue these activities, CAJ/FIU Project Coordinator Luis Solís will travel to Panama to discuss with the relevant officials the organizational details of the workshops.

Please let us know your comments at your earliest possible convenience,

Best regards,

cc: Luis Salas, CAJ/FIU Miami
Carl A. Cira, RAJO

ATTACHMENT 3

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

TRIP REPORT

1. **Country Visited:** Panamá

2. **Date:** May 14-15, 1991

3. **Team:** Luis Guillermo Solís R.

4. **Purpose of the trip:** To conduct discussions and provide follow-up to the Panamá Justice Project extension activities.

5. **Persons specifically contacted:**

   5.1. Debra McFarland, USAID/Panama Mission

   5.2. Hal Moore, PROCEPER/Panama

   5.3. Edilma Palma, Panama Public Ministry

   5.4. Maruquel Arosemena, Panama Judiciary.

   5.5. Julia de Freitas, Panama Public Ministry

   5.6. Guillermina McDonalds, Panama Public Ministry

6. **Issues:**

   6.1. Information Technology (IT) Workshop:

Upon discussions with USAID/Panama and with Panama Justice Sector officials, it was decided to conduct the IT Workshop, under the direction of Antonio Pradas (EDC, Boston) on June 6, 1991. This date has been suggested by CAJ/FIU after consultations with Mr. Pradas and Panama AID and Justice Sector authorities. A specific program of the activity should be given to the interested parties at CAJ/FIU's earliest possible convenience.

Florida International University
Apartado 641-1011 • San José, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

6.2. Justice Sector/Mass Media Relations:

The CAJ/FIU - PROCEPER proposal was discussed in detail with Ms. McFarland, Mr. Moore and the Justice Sector authorities. Following an enriching exchange of opinions, it was decided that:

6.2.1. The methodology proposed by CAJ/FIU - PROCEPER seemed appropriate for the activity.

6.2.2. Given the need to promote an in-depth debate amongst the Justice Sector authorities on Justice -media relations, a joint activity with journalists seemed premature.

6.2.3. While the Judiciary and the Public Ministry acknowledged the importance of joint event, it was considered better to postpone it until a more definite strategy had been agreed upon by the Justice Sector. Nonetheless, the Justice Sector authorities did agree in recommending journalists to be included in the interviews as proposed by CAJ/FIU - PROCEPER.

6.2.4. It was crucial to allow the Justice authorities to carry out under the guidance and technical advice of CAJ/FIU - PROCEPER personnel, a workshop exclusively for internal justice sector decision-making purposes. Later, they concurred, the result of the first workshop could be enhanced with the inputs of the journalists. Both Mr. Moore as Ms. McFarland, agreed with this approach.

6.2.5. It would be both technically sound as well as time efficient, to carry out the proposed interviews in individual as well as group encounters. Hence, high level authorities would be approached individually, while lower level functionaries (at the Judiciary and the Public Ministry alike) would be interviewed in groups. PROCEPER can determine the pertinence of following a similar strategy with journalists.

6.2.6. The interviews at the Public Ministry will be conducted on June 3; at the Judiciary, on June 4, and on June 5, the CAJ/FIU - PROCEPER team could either follow-up on more interviews or jointly work a first analysis of the opinions gathered. A list of relevant questions prepared by CAJ/FIU - PROCEPER will be fowarded in advance to the persons expected to be interviewd. The definitive appointments (both individual as group) for the justice sector institutions would be organized by each personnel office with the collaboration of CAJ/FIU's Secretary in Panama, Ms. Sandra de Pinzón. Appointments with journalists will be set by Mr. Moore as deemed appropiate.

6.2.7. The workshop will be held on June 14-15, 1991, at a location to be determined at a later date.

6.2.8. While a definitive list of participants was not decided upon, agreement was reached as to the need to include authorities from all levels, both from the Judiciary as well as from the Public Ministry. A 20-25 people activity will thus be organized as recommended by CAJ/FIU-PROCEPER.

7. Follow-up activities:

7.1. Prepare and forward the IT definitive program. (CAJ/FIU - EDC).

7.2. Prepare and forward the questions for the Media-Justice Sector workshop (CAJ/FIU - PROCEPER).

7.3. Prepare Media-Justice Sector workshop definitive programs (CAJ/FIU - PROCEPER).

7.4. Prepare appointments for interviews on June 3-4, 1991 (Public Ministry - Judiciary with collaboration of Ms. Pinzón)

7.5. Prepare appointments for interviews with journalists (Mr. Moore).

7.6. Decide location for workshops (CAJ/FIU).

7.7. Decide participants for each workshop.

7.8. Contract consultants (CAJ/FIU).

c.c: Debra McFarland, USAID/PANAMA
Carol Horning, USAID/PANAMA
Carl Cira, RAJO, SAN JOSE
Luis Salas, CAJ/FIU, MIAMI
Charles Green, PROCEPER, MIAMI
Tirza Rivera, CAJ/FIU, SAN JOSE
Gerado Bolaños, PROCEPER, SAN JOSE
Hal Moore, PROCEPER, PANAMA
Sandra de Pinzón, CAJ/FIU, PANAMA

51

ATTACHMENT 4

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

San José, May 23, 1991

Ms.
Carol Horning
Acting Chief
Office of Public Administration
USAID Mission
Panama.

Dear Carol:

As agreed upon by the USAID/Panama Mission and the Panama Justice authorities, the Center for the Administration of Justice will carry out two activities as an extension to our Panama Justice Sector Project. Namely, a one day workshop on Information Technology for high Justice Sector officials, and a workshop on Justice Sector/Mass Media relations.

Due to time constraints, and given the fact that these activities had not been originally scheduled by CAJ/FIU nor USAID, we would like to request your authorization to include the following consultants as part of the Project personnel for the above mentioned activities:

Antonio PRADAS. Mr. Pradas will conduct the workshop on Information Technology. Mr. Pradas, a speciallist on the subject, is a consultant of the Boston based Education Development Center (EDC). He is expected to arrive in Panama on June 2 to conduct preliminary activities leading to the Information Technology workshop on June 6th. He will depart from Panama on June 7th.

Katherine MULLER. Ms. Muller will be the methodology expert required to support Mr. Pradas in his activities. She will also be part of the CAJ/FIU's team in the Justice Sector/Mass Media workshop. Ms. Muller will arrive in Panama on June 7th to carry

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

out the interviews required by the latter, and also to participate in the Information Technology workshop on June 6th. She will depart Panama on June 7th. She is expected to return to Panama at a later date to participate in the Justice Sector/Mass Media workshop.

Joining Mr. Pradas and Ms. Muller during their stay will be CAJ/FIU Research Coordinator Luis G. SOLIS who is responsible for the overall conduction of the extension activities.

We are requesting country clearance for Mr. Pradas, Ms. Muller and Mr. Solis in a separate form.

With best personal regards,

Tirza Rivera
Deputy Director

Approved _____

ATTACHMENT 5

A T T A C H M E N T B

REPORT ON THE INTERVIEWS WITH JUSTICE OFFICIALS ON JUSTICE INSTITUTIONS-MASS MEDIA RELATIONS

BACKGROUND

In October of 1990, CAJ/FIU carried out a workshop on the state of the administration of Justice in Panama. Among many conclusions reached during this activity, attended by Panama's highest Justice authorities, was the need to improve the relations between the Sector's institutions and the mass media. At the time, these links were severely hampered by mutual distrust resulting, among other reasons, from:

1. Media perception of the Justice system being too slow to comply with the massive case load produced after the events of December, 1989. Furthermore, the media seemed to have concluded that these delays were motivated not by technical shortcomings nor procedural aspects, but by a generalized lack of political will within the Justice Sector, most notably, the Attorney General's Office and the Supreme Court.

2. The Justice Sector perception of the media being largely subjective. Moreover, Justice officials complained that they were constantly besieged by reporters who ignored the complexities of Justice administration, and who manipulated information often slanderously and maliciously.

3. Lack of communication between the two groups, including the absence of press offices in the Justice Sector institutions.

While some progress was achieved in the expediting of pending cases within the Panamanian Justice Sector, and even when the overall political situation in the country gravitated toward greater degrees of stability, such problems still remain unsolved.

In May of 1991, after holding detailed and careful consultations with the Panamanian Justice authorities, CAJ/FIU was authorized by USAID to proceed organize a workshop on Justice Sector-mass media relations. This activity is to be carried out as part of the Panama Administration of Justice Project, using the methodology recommended by CAJ/FIU and the Central American Journalism Program (PROCEPER).

This report is the first input for the workshop. The list of authorities interviewed for this report can be found in Attachment A. The interviews were conducted by Luis G. Solís, CAJ/FIU Panama Project Coordinator and Harold Moore, PROCEPER Project Coordinator in Panama.

METHODOLOGY

An interview guide was prepared by CAJ/FIU-PROCEPER and was applied to a representative group of Justice Sector authorities. These authorities were chosen by the Panamanian Judiciary and the Attorney General's Office. The guide was distributed among the authorities days before the interview. While the guide was considered to be an important tool for base line information gathering, it was not meant to be followed strictly. Rather, the CAJ/FIU-PROCEPER team wanted the interviews to be as flexible and insightful as possible, namely to obtain the authorities' perceptions on the issue.

A similar process will follow with mass media representatives.

Samples of the interview guide are available upon request.

RELEVANT FINDINGS AND CONCLUSIONS

The CAJ/FIU-PROCEPER team found that consensus (and in many cases even unanimity) exists among Justice Sector officials -Public Ministry and Judiciary alike- with respect to the most important issues pertaining Justice-media relations. This does not mean that all institutions share identical needs, nor that a unique strategy would satisfy to deal with the shortcomings that presently characterize the links between those institutions and the media. The

interviews and visits revealed, for instance, that the Public Ministry has more institutional capacity to call on the press than the Judiciary Branch. While this may result from the fact that a media bureau already exists within the Attorney General's Office under the direction of a journalist, it also reflects greater political awareness on the part of the Procuraduría which allows for the development of better and more orderly relationships between this institution and the media.

Yet, the existence of a shared priority agenda among the Justice institutions highlights the commonality of concerns with regard to an area which the Justice Sector acknowledges vital to enhance its credibility. Judges and prosecutors agree, for example, in the importance of creating and appropriately staffing media and public relations offices within their respective institutions; in the need to further on-going education programs for journalists that could facilitate their understanding of Justice related issues; or in the crucial importance that a free, independent and well informed press has for the building of the civil society and the maturation of democratic values. It is therefore the opinion of the CAJ/FIU-PROCEPER team that overall, the problems identified and the recommended solutions of the Justice-Media issue are more similar than not in Panama, and that it is possible and desirable to stimulate the implementation of joint programs that could make better use of the available resources at hand.

Following, a summary of the most relevant information obtained from the interviews.

1. ROLE OF THE MEDIA IN A DEMOCRATIC SOCIETY

The Justice Sector authorities acknowledge the crucial role of the mass media in the construction of a democratic society. Their attitude is best illustrated by the words of Supreme Court President Carlos Lucas López when he said: "(...) I rather have an outspoken press than a censored press. Even when abuses might be committed, we should build democracy upon the maturity of the people, and the media's legitimate role to inform it about how good and honest a job the Government is performing".

In Panama the contribution of the mass media to the struggle against the dictatorship was praised by many of the officials interviewed. Two Justices, Fabián Echevers and José Manuel Faúndes, have had direct personal linkages with the press. (Faúndes prides himself of being a journalist who was constantly besieged by the military establishment; Echevers served as Director of "La Prensa"). Moreover, at least five other officials interviewed are regular contributors to the opinion pages of the leading national newspapers. It is therefore clear that the Justice authorities are aware of the importance of the media in the strengthening of Panamanian civil institutions, and are willing to uphold the guarantees associated with the freedoms of speech and thought as established by the Panamanian Constitution.

Nevertheless, some authorities pointed at the fact that the press seemed not to have understood the new conditions of the Panamanian political system. While they acknowledged the overflow ("desbordamiento") of mass media criticisms to the public institutions after decades of censorship as "normal", they also considered that the continuation of this attitude, if unrestrained, could ultimately delay national efforts to achieve stability. In their view the media's justified belligerency against the dictatorship was not desirable anymore, particularly because it had produced a situation in which information was constantly manipulated. As an example, they mentioned the urge of the press to meet the expectations of a public opinion thirsting for revenge and unreasonable justice procedures against supporters of the previous regime.

2. LEGAL FRAMEWORK

The Justice authorities were unanimous in supporting the existence of regulatory mechanisms for the operation of the mass media and the journalistic profession. By and large, they considered the present legislation on the matter to be adequate, but supported the idea of eventually eliminating or reforming a series of laws and decrees issued during the dictatorship that hampered the development of a free press.

When confronted with the notion that this regulation could (even if substantially modified) give way to abusive and/or intimidatory practices against the media by the Government or its functionaries, the Justice authorities considered it unlikely given the distinctly democratic conditions that now prevail in the Panamanian political system. Moreover, they argued that it was common for democracies to have laws by which abuses against the honor of persons might be prosecuted. They cited ample doctrine pertaining this matter.

There is little information among the Justice authorities with regard to the new Media Law ("Ley de Prensa") currently under discussion at the Legislative Assembly.

3. MAIN PROBLEMS

The interviews revealed six major issues dominating the concerns and perceptions of the Justice authorities with regard to the exercise of the journalistic profession in Panama.

3.1 PROFESSIONALIZATION AND QUALIFICATIONS ("IDONEIDAD")

A good number of authorities considered that the journalists had little knowledge about the Justice Sector, legal terms of common usage, procedural aspects and Justice related issues in general. This lead, in their opinion, to mistakes in reporting. Added to unclear or deficient writing techniques, this deficiency frequently contributed to public disinformation.

While corruption in the media was mentioned (specially blackmail -"chantaje"-), it was acknowledged exceptional in the coverage of the Justice sector institutions.
Nevertheless, the Justice authorities were deeply concerned of the morbosity shown by the media in reporting which inevitably lead to sensationalism.

These preoccupations highlight the urgency of carrying out a discussion on the question of ethics and the journalistic profession.

3.2 MEDIA AND DEMOCRACY

As mentioned above, the Justice authorities are deeply aware of the role the press should play in the democratic build-up of Panama. They are concerned about the belligerency it currently displays, and of the risk of it leading into a political entanglement which may probe detrimental to the public interest.

It was quite obvious to the CAJ/FIU-PROCEPER team that underlying this preoccupation lied a notion of the media as an entity that should somehow support the newly established democratic "status quo", a supposition that may be difficult to accept to journalists in general given the autonomy they justifiably treasure.

It was encouraging, nevertheless, that the Justice authorities pointed at concepts such as "credibility", "confidence building measures", "truthsworthyness", "mutual respect", etc. as key elements that should be furthered as relations improve between their institutions and the media.

3.3 LEGAL REGULATIONS

Supportive of regulatory measures to limit the potential abuses against the honor of individuals ("delitos contra el honor y la honra") by the media, the Justice authorities nevertheless say they would support reforms to prevent such legal framework becoming an undesired threat to individual freedoms, particularly freedom of speech.

The problem rests in the fact that beyond this reasoning, the authorities insist that the current legislation is adequate to the needs of the Panamanian society. This perception is liable to produce substantial disagreements with the media, specially when confronted with the specific conditions established by the new Media Law which apparently many journalists object.

3.4 OBJECTIVITY

The Justice authorities think that the media is subjective in its reporting. This perception reveals the widespread belief that an "objective" analysis of public issues by the media is possible. Such is an unlikely task to accomplish in any event, but it is even more difficult to achieve in societies that have experienced traumatic political transitions as in Panama.

While it is desirable for the mass media to be accurate and responsible in the accounts that are reported to the people, "objectivity" is not necessarily to be defined as the trade mark of journalism in a democracy.

Furthermore, even if "objective", a fact may be conveyed subjectively to the public. For example, after a recent press conference in which the Attorney General gave ample information on the Public Ministry's success in reducing the accumulated case load to half in the last year, one leading newspaper portrayed the current situation as extremely serious given the fact that the Public Ministry had acknowledged its incapacity to solve, in twelve months, 50% of its case load.

As the experience in other democratic countries shows, the only real possibility for society to enjoy an "objective" reporting lies in the coexistence of mass media of different persuasions operating within a framework of unrestrained public freedoms.

3.5 POLITIZATION

The authorities did not consider the journalists covering the Justice Sector as being politizised. Nevertheless, they thought that such was not the case with the owners of the media, some of whom had clear political ambitions and used journalism to further them.

3.6 COMMUNICATIONS WITH THE MEDIA

Unanimously, the Justice authorities mentioned the urgent need either to strengthen (in the case of the Public Ministry where an office already exist) or create bureaus in charge of facilitating the access of the media to the Sector institutions and its high officials. This awareness is welcomed. The creation or improvement of media offices would have a positive impact in several ways, among others:

3.6.1 Enhance the Sector's image by providing timing and updated information on its main activities and accomplishments.

3.6.2 Introduce order and adequate sequence in the access of the media to the Justice authorities.

3.6.3 Coordinate on-going education activities for the media to have a better understanding of Justice issues, terminology and procedures.

3.6.4 Promote mutual confidence linkages between the Justice authorities and the journalists.

It is necessary to caution against an overly optimistic vision of media offices, however. These offices will be successful only if they are adequately staffed, equipped, and become part of a wider strategy leading toward the improvement of the Sector's credibility. While the first two conditions may be relatively easy to comply with in the short term (the costs for the operation of these offices are relatively low and can be shared by a plurality of agencies), the third is more time consuming and politically sensitive.

It is appropriate to mention that the Supreme Court has started a program of meetings with public opinion makers (Cruzada Civilista, Professional Organizations, the Roman Catholic Church, etc.) with the purpose of explaining its current activities. Press conferences are sporadic.

IN CONCLUSION: POLICY ISSUES

The CAJ/FIU-PROCEPER team is optimistic about the possibilities to improve the relations between the Panama Justice Sector and the mass media. Not only is there enthusiasm on the part of the Justice authorities to do so, but awareness exists as to the need to further these links as part of a larger effort to consolidate Panamanian democracy. Moreover, if a gradual strategy of mutual confidence building is implemented, this objective may be accomplished without official infringement upon the media's autonomy, and without inconvenient media interference with legal procedures and limitations.

PROCEPER itself will conduct during the next year a series of activities aimed at dealing with some of the major problems identified by the Justice authorities in their relations with the media. Issues such as professional training and ethics are already priorities in PROCEPER's agenda for the Panamanian media.

With regard to the media offices, CAJ/FIU and PROCEPER coincide with the USAID/Panama Office for Public Affairs in that immediate actions may be undertaken to strengthen the one existing in the Public Ministry, and to support all efforts to create another one at the Supreme Court. USIS should be invited to participate on these tasks.

As to the workshop on July 18-19, it is necessary to wait until the conclusion of the interviews with the media representatives (to be conducted by PROCEPER) before a definitive format is recommended. In the next few weeks, CAJ/FIU and PROCEPER will analyze the results of all the interviews in order to establish operative parameters for the workshop as outlined in our joint proposal to USAID/Panama.

TO: CHARLES H. GREEN - CAJP/MIAMI
CAROL HORNING - USAID, PANAMA
LUIS G. SOLIS - CAJ/FIU, SAN JOSE
GERARDO BOLAÑOS - CAJP/SAN JOSE

June 18, 1991

REPORT ON INTERVIEWS WITH MASS MEDIA ON JUSTICE IN PANAMA

BACKROUND:

In October of 1990, the Center for the Administration of Justice at Florida International University (CAJ/FIU), carried out a workshop in Panama on the administration of Justice. This workshop identified one of the major problems in the eyes of the Judicial branch as their relations with the press. As a result of this, CAJ/FIU teamed up with the Panama project of the Central American Journalism Program of Florida International University (CAJP/FIU) to conduct interviews with both sides in an attempt to define and address common problem areas within both programs.

Luis Guillermo Solís of the CAJ/FIU and Harold E. Moore Jr. of the CAJP/FIU carried out an extensive series of interviews on with the Justice sector as outlined in the trip report by Luis Guillermo Solís dated June 2-7. A similar set of interviews with members of the Advisory Board for the Panama Project of the Central American Journalism Program was conducted by Mr. Moore in the week following the Justice interviews.

FINDINGS:

The relevant findings and conclusions of the interviews with the leaders of Panama's press (newspaper, radio and TV) were quite similar to the findings expressed in the report by Mr. Solís . Indeed, it appears clear that both sides are able to identify the same problem areas in the relationship between the Justice Sector and the Press and have pretty much the same suggestions as to how these shortcomings can be corrected.

Suffice it to say that both sides agree that there will always be somewhat of an adversarial relationship between the press and the law offices of the government. However , both also agree that this relationship could be smoother that it is and that while it may remain conflictive, it should not be disruptive to the democratic process.

Among all interviewed, there was unanimous support for the following conclusions regarding the justice system in Panama:

CONCLUSIONS:

1. Results - The Panamanian Justice system has yet to produce any results in the eyes of the Panamanian people by their failure to punish anyone from the former government. The Spadafora and Gallegos cases were used as specific examples of what the public considers symbolic failures of the Panamanian justice system.

2. Confidence - As a result of the above, the Panamanian people have lost confidence in the government and the legal system. The press perceives its role to keep the pressure on the government and legal system as a mandate of the people.

3. Coordination - There has been a lack of proper coordination between the Justice sector and the news media on the release of information from the proper sources at the appropriate time.

4. Leaks - The news media believes that the Justice sector deliberately leaks information to the press for policital reasons and to influence certain cases that involving special interests.

5. Legal Framework - Media directors believe that the present press laws are unenforcable and would like to see libel and slander become civil offenses.

6. Journalist Ethics - All deplored what one refered to as "journalist cannibalism". Meaning the fact that sophisticated and well-educated government sources are able to manipulate the relative ignorance and competiveness of this new generation of Panamanian journalist to their own ends.

7. Training - Or rather, the lack of it, dismayed all of those interviewed. There was concensus that the university system is not preparing journalists for the real world and that there are not enough experienced journalists in the system to allow a mentor relationship to function on the job.

One of the best synopsis was offered by a news director who said that he would like to see a "legal system that defines exactly what the limits are and a press that can define and control its own ethical behavior."

The Panamanian Attorney General, Rogelio Cruz, was generally regarded as unsuitable for the post he occupies and seems to have evolved as a symbol of what the press perceives as symptomatic of the problems with the Panamanian Justice system. Cruz is aware of this and at times even seems to relish his controversial role in the media.

In his favor, Cruz is quite well-versed on all aspects of journalism and has gone to great deal of personal effort to employ a former working journalist as a press secretary, a precedence other government agencies need to consider. Cruz is also quite charismatic in his dealing with the local press corps and has a number of leather-bound scrapbooks of press clippings sitting near the Uzi submachinegun he keeps in his office.

Lack of legal knowledge by the press was sited as a specific problem by both the justice sector and the journalists. Both sides took up this challenge sponataneously and have already set in motion a plan to help resolve it.

When the lack of reference material for legal terminology was identified as a problem, one of the editors provided a mini-dictionary of religious terminology that had recently been printed by the catholic church. This was given lent to the press secretary of the Attorney General's office, which is using that format to prepare a dictionary of legal terms for reporters covering the Attorney General's office.

A second editor offered the services of the two U.S.- educated lawyers that he has assigned to cover the Noriega trial in the U.S. Both are in Panama at the present time on vacation. Yet another editor - from one of the tabloids - offered the services of two lawyers from the University of Panama Law School, that are contributers to his paper.

With such willingness to address and correct the problems, it seems likely that a seminar or workshop would produce results. This could be done in conjunction with the CAJ/FIU, or if this fails to materialize, it could be incorporated into the CAJP/ FIU Panama-specific seminar on police and justice reporting that has been suggested.

61

This does not mean that there is not still a great deal of mutual suspicion between the two camps. The press still suspects the existence of special interest factions from the past within the justice system and reputation of the press is far from Panama spotless with either the government or the people of Panama.

Our effort would be to improve the control of the flow of information by creating a better interface than now exists between the press and the offices of the justice sector. This could best be done by investing in more efficient press office operations on one hand and better-prepared journalists on the other.

The list of journalist interviewed is available upon request.

Harold E. Moore Jr.
CAJP/FIU - PANAMA

HEM/sndep.

Enclosure.

ENCLOSURE

Journalists Interviewed:

- Dr. Nicólas González Revilla	Telemetro Canal 13
- Dr. Fernando Eleta Casanova	R.P.C. - Radio
- Lic. Carlos Singares	Diario El Siglo
- Dr. Ignacio Mallol	El Panamá América
- Dr. Roberto Eisenmann	Diario La Prensa

- Lic. Jorge Concepción	Director de Noticias de Telemetro Canal 13.
- Lic. Cristóbal Sarmiento	Jefe de Redacción del Panamá América.
- Lic. Herasto Reyes	Editorialista del Diario La Prensa.
- Lic. Aneldo Arosemena	Subdirector del Diario El Siglo.

ATTACHMENT 6

CENTRO PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

TRIP REPORT

1. **COUNTRY VISITED:** Panama

2. **DATE:** June 2-7, 1991

3. **TEAM:** Luis G. Solís
Katherine Muller
F. Antonio Pradas

4. **PURPOSE OF THE TRIP:**

4.1 To conduct interviews in preparation to the Panama Justice Sector-mass media relations workshop.

4.2 To carry out the Information Technology (IT) workshop for the Panama Justice Sector authorities

5. **PERSONS SPECIFICALLY CONTACTED:**

5.1 See attachment A

6. **MAIN ISSUES:**

6.1 As scheduled by CAJ/FIU, PROCEPER (FIU Central American Journalism Program) and the Panama Justice Sector institutions, interviews were held with a wide array of Justice authorities by Luis G. Solís and Harold Moore. Mr. Moore is Director of PROCEPER Panama Office. The results of these interviews were extremely positive, and will prove crucial for the successful undertaking of the Justice Sector-mass media workshop next July 18-19.

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

11

The relevant conclusions of the interviews can be found in attachment B.

6.2 On June 6, CAJ/FIU consultant F. Antonio Pradas conducted an Information Technology (IT) workshop for the Justice Sector authorities. In this task, he was supported by CAJ/FIU consultant Katherine Muller and by Panama Project Coordinator Luis G. Solis.

The workshop sought to provide Justice Sector decision-makers with technical criteria that would allow them to have a better understanding of their IT needs. Mr. Pradas will issue a separate report with conclusions and recommendations.

7. ADMINISTRATIVE ACTIVITIES:

7.1 No administrative activities were undertaken.

8. FOLLOW-UP ACTIVITIES:

8.1 Carry-out interviews with journalists. As agreed by CAJ/FIU and PROCEPER, these interviews will be organized and conducted by Mr. Moore who will issue a report at his earliest possible convenience.

8.2 Design the Justice Sector-mass media relations workshop, and produce the materials required for its implementation. (CAJ/FIU and PROCEPER)

DISTRIBUTION LIST

Debra McFarland	USAID/Panama Mission
Carol Horning	USAID/Panama Mission
Carl A. Cira	RAJO, San Jose
Luis Salas	CAJ/FIU, Miami
Tirza Rivera	CAJ/FIU, San Jose
Harold Moore	PROCEPER, Panama

A T T A C H M E N T A

MINISTERIO PUBLICO (Interviews)

Lic. Rogelio Cruz	Procurador General de la Nación.
Lic. Horacio Alfaro	Procurador de la Administración.
Lic. María Elena de Alvarez	Secretaria General.
Lic. Victoria de Ríos	Encargada de Prensa.
Lic. Dalma de Duque	Encargada de Relac. Públicas.
Lic. Daniel Ramón Batista	Fiscal Delegado Primero.
Lic. Antonio González	Fiscal Delegado Segundo.
Lic. Carlos Herrera Morán	Fiscal Auxiliar.
Lic. Cecilia L. de Martin	Fiscal Segunda Superior.
Lic. Aminta C. de Adames	Fiscal Quinta de Circuito.
Lic. Miguel Quirós	Fiscal Tercero de Circuito.
Lic. Cuba de Villareal	Fiscal Cuarta de Circuito.
Lic. Rosa E. de Contreras	Fiscal Undécima de Circuito.
Lic. Guillermina McDonald	Fiscal Primera de Circuito.
Lic. Geomara de Jones	Fiscal Segunda de Circuito.
Lic. Ovidio Caballero	Fiscal Sétimo de Circuito.
Lic. Fernando de Mena	Fiscal Octavo de Circuito.
Lic. Edilma Palma	Jefe de Personal
Lic. Julia de Freitas	Oficina de Personal

ORGANO JUDICIAL (Interviews)

Dr. Carlos Lucas López	Presidente, Corte Sup. de Just.
Dr. Rodrigo Molina	Magistrado
Dr. Edgardo Molino Mola	Magistrado
Dra. Aura Emérita Guerra	Magistrada
Dr. José Manuel Faúndes	Magistrado
Dr. Fabián Echevers	Magistrado
Dr. Arturo Hoyos	Magistrado
Dr. César Quintero	Magistrado
Dr. Raúl Trujillo Miranda	Magistrado
Dr. Carlos H. Cuestas	Secretario General
Lic. Maruquel Arosemena	Jefe de Personal

USAID/PANAMA MISSION

Debra McFarland
Carol Horning

WORKSHOP ON I.T. (Participants)

Dr. Carlos Lucas López	Presidente, Corte Suprema
Dr. Fabián Echevers	Magistrado
Lic. Rogelio Cruz Ríos	Procurador General
Lic. Horacio Alfaro	Procurador de la Administración
Lic. Guillermina McDonald	Fiscal
Lic. Edilma Palma	Jefe de Personal
Lic. Urbano Martínez	Fiscal
Lic. Yolanda de Hernández	Fiscal
Lic. María Elena de Alvarez	Fiscal
Lic. Salomón Díaz	Jefe de Informática, Min. Pub.
Lic. Abraham Madariaga	Secretario Administrativo " ".
Lic. Migadalia de Brandao	Informática, Ministerio Público
Lic. Jeannette Billard	Informática, Ministerio Público
Sr. Miguel González	Oficina de Presupuesto, Org. Jud
Sr. Antonio Domínguez	Compras, Organo Judicial.
Lic. Yanixsa de Yuen	Subsecretaria Gral., Corte Sup.
Lic. Rogelio Arosemena	Fiscal
Lic. Oswaldo Fernández	Director, PTJ
Lic. Geneva Aguilar	Juez
Lic. Edgardo Villalobos	Director de Informática O.J
Lic. Elitza de Moreno	Magistrada Superior
Lic. Haydée Paolo	Juez de Trabajo
Lic. Joaquín Ortega	Magistrado Superior
Lic. César Broce	Juez Penal

ATTACHMENT 7

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

San José, 25 de junio de 1991

Señor
Licenciado don Gerardo Bolaños
Director
Programa Centroamericano de Periodismo
Universidad Internacional de Florida
Curridabat

Estimado señor Director:

Tengo el agrado de saludarlo en ocasión de hacerle llegar, según lo acordado, el informe sobre las percepciones del Sector Justicia panameño con respecto a sus relaciones con los medios de comunicación colectiva.

El presente informe es producto de la serie de entrevistas sostenidas por el equipo de PROCEPER y CAJ/FIU con autoridades judiciales de Panamá, y constituye el primer aporte en el proceso de organización del Taller del próximo mes. Mucho agradeceré tenga la amabilidad de hacérselo llegar al Lic. Guido Fernández para su consideración. No obsto manifestarle mi entera disposición de ampliar el informe si hubiera menester.

Lo saluda, muy cordialmente,

Luis Guillermo Solís Rivera

cc: Tirza Rivera

Florida International University
Apartado 641 1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

INFORME DE LAS ENTREVISTAS A AUTORIDADES DEL SECTOR JUSTICIA PANAMEÑO SOBRE LAS RELACIONES DEL SECTOR Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION COLECTIVA

ANTECEDENTES

En el mes de octubre de 1990, el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (CAJ/FIU) realizó un taller sobre el Sector Justicia en Panama. Una de las conclusiones del taller, al cual asistieron las más altas autoridades del Sector, fue que era necesario mejorar las relaciones con los medios de comunicación colectiva. En aquél entonces, dichas relaciones se veían constreñidas por una gran desconfianza que emanaba, entre otras razones, de las siguientes:

1. La percepción prevaleciente en los medios de comunicación colectiva de que el Sector Justicia era demasiado lento en la tramitación de la gran cantidad de casos que se produjeron tras los acontecimientos de diciembre de 1989. Los medios concluyeron que el atraso en la resolución de dichos casos resultaba, no de aspectos técnicos ni de procedimiento, sino de falta de decisión política en la Procuraduría General de la Nación y en la Corte Suprema de Justicia.

2. La percepción en las autoridades del Sector Justicia de que los medios eran subjetivos en la cobertura de las noticias. Los funcionarios judiciales se quejaban de que eran objeto del constante asedio de periodistas que ignoraban las complejidades de la administración de Justicia. Aún más, que a dicha ignorancia se sumaba un malsano propósito de manipulación informativa, en ocasiones rayana en el morbo, la calumnia y la difamación.

3. La falta de comunicación regular, expedita y confiable entre los medios y las autoridades judiciales, fruto de la inexistencia de oficinas de prensa en los principales despachos.

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

Si bien se ha avanzado en el trámite de los casos pendientes, y pese a que el sistema político panameño en general ha gravitado hacia un proceso de gradual estabilización, estos problemas aún no se subsanan por completo.

Tras sostener detalladas conversaciones con las autoridades del Sector Justicia panameño, en el mes de mayo de 1991 CAJ/FIU sugirió la organización de un taller sobre las relaciones entre el Sector Justicia y los medios de comunicación colectiva . Esta actividad está siendo organizada por el CAJ/FIU y el Programa Centroamericano de Periodismo (PROCEPER) como parte del proyecto para el mejoramiento de la Administración de Justicia en Panamá bajo los auspicios de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

El presente informe es el resultado de una serie de entrevistas realizadas por un equipo compuesto por Harold Moore, Coordinador de PROCEPER en Panamá, y Luis Guillermo Solís, Coordinador de Investigaciones del CAJ/FIU.

METODOLOGIA

La información se obtuvo mediante la aplicación de una guía de entrevista (Véase apéndice A) a una muestra de funcionarios del Organo Judicial y el Ministerio Público de Panamá (Véase apéndice B). Este cuestionario fue preparado por CAJ/FIU y PROCEPER, y fue distribuído días antes de la realización de las entrevistas.

La guía fue importante como eje orientador de las entrevistas, y como instrumento para la obtención de información susceptible al análisis comparativo. Sin embargo, los entrevistadores evitaron una sujeción estricta al guión con el fin de propiciar un diálogo flexible y amplio con las autoridades del Sector. Ello permitió obtener una visión más clara de las percepciones sobre sus relaciones con los medios de comunicación colectiva.

Un procedimiento similar será utilizado en las entrevistas con los medios de comunicación colectiva.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El equipo de CAJ/FIU y PROCEPER encontró que existían amplios consensos (y en ocasiones unanimidad) en la autoridades del Sector Justicia sobre los principales problemas que afectan sus relaciones con los medios de comunicación colectiva. Ello no significa, sin embargo, ni que todas las instituciones del Sector (Organo Judicial, Ministerio Público), ni que todos los niveles de dichas instituciones (municipal, distrito, magistraturas superiores, etc.) tengan las mismas necesidades. Por ejemplo, las entrevistas revelaron que en el Ministerio Público existe una mayor capacidad

78

que están dispuestos a defender las garantías de libertad de expresión y de opinión consignadas en la Constitución Política de Panamá.

Resulta interesante, sin embargo, que varios funcionarios hayan señalado su creencia de que los medios no han asimilado el cambio político ocasionado por la caída de la dictadura. En su opinión, si bien el "desbordamiento democrático" tras los acontecimientos de diciembre de 1989 fue enteramente explicable tras décadas de censura y represión, la continuación de un estado de euforia en los medios de comunicación, si no se controla, puede tener consecuencias negativas en los procesos de estabilización del sistema político panameño. Más específicamente, manifestaron que la justificada beligerancia de los medios contra la dictadura debía detenerse ahora que la democracia se ha alcazado so pena de degenerar en procesos de revanchismo en detrimento del Estado de Derecho.

2. NORMATIVA LEGAL

Las autoridades del Sector Justicia apoyaron unánimemente la existencia de regulaciones de tipo legal tanto para salvaguardar el honor y la honra de los ciudadanos contra la calumnia, la injuria y la difamación, como para el ejercicio del periodismo como profesión (ideoneidad). En general, expresaron que consideraban adecuada la legislación vigente, aunque se mostraron flexibles en cuanto a modificar o derogar aquellas leyes o decretos sancionados por la dictadura con el fin de limitar la libertad de expresión y opinión.

Cuando se les planteó la posibilidad de que estas leyes aún vigentes, pudiesen dar pie a una aplicación con fines intimidatorios contra los medios de parte del Gobierno o sus funcionarios, las autoridades judiciales descartaron tal escenario argumentando que dichas prácticas no eran plausibles en las nuevas circunstancias politicas prevalecientes en Panamá. Aún más, consideraron que era normal en toda democracia la existencia y aplicación de leyes que protegieran al ciudadano contra los abusos ya citados. Señalaron con mucha amplitud la doctrina que existe sobre el particular.

3. PRINCIPALES PROBLEMAS MENCIONADOS

Las entrevistas revelaron seis grandes áreas consideradas críticas por las autoridades del Sector Justicia en relación con los medios de comunicación colectiva.

3.1 PROFESIONALISMO E IDONEIDAD

Un buen número de las autoridades entrevistadas consideran que los periodistas que cubren el Sector, por lo general, adolecen de una gran ignorancia en cuanto a los términos legales de uso común, procedimiento penal, y otros aspectos relativos a la administración de justicia en Panamá. Según estas autoridades, la falta de conocimientos legales mínimos de parte de los periodistas motiva con frecuencia la elaboración reportajes imprecisos o erróneos. A ello se suman otros problemas de redacción y estilo que terminan volviendo la noticia ininteligible para el lector.

La corrupción en los medios de comunicación colectiva y en algunos periodistas fue señalada sólo excepcionalmente. Aunque el chantaje se citó como una de sus más nefastas manifestaciones, los entrevistados más bien se mostraron preocupados por la morbosidad en la cobertura de las informaciones judiciales. La manifestación última de esta tendencia, el sensacionalismo, perjudica grandemente la credibilidad de los periodistas ante los funcionarios del Sector Justicia.

El equipo de CAJ/FIU-PROCEPER considera que estas puntualizaciones hacen perentoria una discusión a fondo sobre la importancia de la ética periodística, así como la realización de actividades que permitan una capacitación básica de los periodistas en materia judicial.

3.2 MEDIOS DE COMUNICACION COLECTIVA Y DEMOCRACIA

Como ya se ha mencionado, las autoridades del Sector Justicia están concientes del papel que los medios deben jugar en la reconstrucción de las instituciones democráticas en Panamá. Sin embargo, están preocupados por la beligerancia de los medios y su posible impacto negativo en el sistema político; en particular, si en algún momento se produce un maridaje inconveniente entre medios y partidos políticos que pueda llegar a dañar el genuíno interés de la colectividad de recibir información confiable y veraz.

Fue evidente para el equipo de CAJ/FIU-PROCEPER que lo que sustenta esta opinión es el convencimiento, en la mayoría de los entrevistados, de que los medios están obligados a "apoyar" a al menos a ser comprensivos con el nuevo "status quo" democrático. Tal presupuesto no necesariamente corresponde a la percepción de los

periodistas panameños quienes, al igual que sus colegas en otras latitudes, valoran mucho su autonomía.

No obstante lo anterior, fue positivo el hecho de que las autoridades judiciales mencionaran su interés en propiciar acciones que mejoraran aspectos tales como la "credibilidad", "respeto muto" y "confianza" con los medios en un proceso de creciente acercamiento que debía iniciarse tan pronto como fuera posible.

3.3 MARCO NORMATIVO

Ya se mencionó el apoyo de las autoridades del Sector a la normativa existente para la salvaguarda del ciudadano ante los delitos contra el honor y honra. Asimismo, su voluntad de propiciar cambios con el fin de que dichas leyes tampoco conlleven, implícita o explícitamente, la posibilidad de ser usadas en contra de las libertades de expresión y opinión.

El problema radica en que más allá de este razonamiento, las autoridades judiciales insisten en que la mayoría de las leyes vigentes son adecuadas para la Panamá democrática del momento actual. Dicha percepción será sin duda confrontada por los periodistas, en particular porque ya se han manifestado inconformes no sólo con la normativa vigente, sino también con el proyecto de Ley de Prensa que se encuentra sometido a la consideración de la Asamblea Legislativa.

3.4 OBJETIVIDAD

Los entrevistados afirmaron que los medios panameños son "subjetivos" en la cobertura de noticias relativas al Sector Justicia. Esta opinión confirma la creencia generalizada de que es posible que los medios informen de manera "objetiva" sobre los asuntos públicos. Independientemente de que la "objetividad" analítica siempre es dudosa debido a factores tanto sociológicos como ideológicos, la posibilidad de que ello ocurra en situaciones de traumática transición, como en Panamá, es aún menor. De hecho incluso se puede ser "objetivamente subjetivo" en la corbertura de una noticia. Hace pocas semanas, el Procurador General de la Nación ofreció una conferencia de prensa en la que se refirió a los grandes avances que se habían dado en la tramitación de casos pendientes. El alto funcionario dijo a la prensa que en el último año la mitad de dichos casos, varios miles de ellos, habían sido investigados y remitidos al Organo Judicial para completar el proceso. Sin embargo, un

periódico de gran circulación enfocó la noticia al día siguiente diciendo que el Ministerio Público había comprobado su consabida incapacidad al admitir que tan sólo había podido tramitar la mitad de los casos pendientes ante sus despachos.

Así pues, si bien es deseable que los medios de comunicación colectiva informen de manera veraz y responsable sobre los asuntos de interés colectivo, la "objetividad", entendida en términos absolutos, no es necesariamente el signo distintivo del periodismo en la sociedad democrática.

La experiencia en otros países democráticos demuestra que la verdadera objetividad periodística se logra allí donde coexisten, en un ambiente de libertad y amplio e irrestricto pluralismo, múltiples medios de comunicación colectiva de los más diversos matices ideológicos. Tal es la situación que debe fomentarse en Panamá, en particular por el gran número de medios que ya funcionan en el país y la pluralidad de puntos de vista que suscriben.

3.5 POLITIZACION

Las autoridades judiciales no consideraron que los periodistas en sí mismos estén politizados. Sin embargo si señalaron que los dueños de los medios sí los utilizaban con fines políticos, en algunos casos de tipo personal.

3.6 COMUNICACIONES CON LOS MEDIOS

Fue unánime la opinión en cuanto a la urgencia de que las instituciones del Sector Justicia cuenten con oficinas de prensa y relaciones públicas bien equipadas y bajo la dirección de profesionales idóneos. En la actualidad sólo la Procuraduría General de la Nación y la Policía Técnica Judicial cuentan con estos instrumentos básicos, pero en ambos casos, con grandes limitaciones de tipo material.

Esta conciencia generalizada es bienvenida. La existencia de estas oficinas tendría un impacto positivo en las relaciones con los medios en al menos cuatro sentidos:

GV

3.6.1 Ayudaría en el mejoramiento de la imagen del Sector Justicia brindando información actualizada sobre sus actividades y logros más importantes.

3.6.2 Ordenaría, daría apropiado seguimiento y facilitaría el acceso de los periodistas a las autoridades del Sector.

3.6.3 Ayudaría a coordinar las actividades de capacitación y preparar materiales informativos para los periodistas en asuntos relativos a la administración de justicia.

3.6.4 Promovería el establecimiento de vínculos de confianza mutua entre las autoridades del Sector y los periodistas.

No obstante lo anterior, es necesario prevenir sobre la posibilidad de que se sobredimensione el impacto positivo que estas oficinas podrían tener en el mejoramiento de las relaciones entre los medios y el Sector Justicia si no se enmarcan en una proyecto de mediano plazo. En efecto, tales oficinas sólo podrán ser efectivas si se dotan de los recursos adecuados para su normal funcionamiento. Esto incluye no sólo recursos materiales tales como procesadores de texto, faccísiles, grabadoras, televisoras y grabadoras de cassette, archivos, sino también, y especialmente, de recursos humanos, en particular de profesionales bien remunerados sin cuyo concurso será difícil lograr los beneficios ya mencionados.

En realidad los costos de instalación de estas oficinas, como lo demuestra el trabajo que en la actualidad se realiza en el Ministerio Público, son relativamente bajos, en especial si son compartidos por varias fuentes. En el Organo Judicial, los impedimentos citados por la mayoría de los entrevistados como inhibidores de la existencia de una oficina de prensa, fueron de naturaleza presupuestaria.

En el Organo Judicial, la carencia de una oficina de prensa y relaciones públicas ha sido parcialmente suplida mediante un programa de contactos sistemáticos entre los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y organizaciones de la sociedad civil. Hasta la hora, se han realizado reuniones entre la Corte Suprema y la Cruzada Civilista, la Conferencia Episcopal y varias organizaciones gremiales. Las conferencias de prensa son esporádicas.

CONCLUSION: RECOMENDACIONES PARA SEGUIMIENTO

El equipo de CAJ/FIU-PROCEPER es optimista en cuanto a la posibilidad de mejorar sustantivamente las relaciones entre los medios de comunicación colectiva y el Sector Justicia en Panamá. No sólo existe entusiasmo y apoyo en las autoridades judiciales, sino que también una clara noción de la necesidad de propiciarlas como parte del proceso de consolidación democrática que el país requiere. En nuestra opinión, si este proceso de desarrolla de manera gradual, y si, más aún, ello se realiza sobre la base de medidas crecientes de confianza mutua, esta mejoría puede concretarse sin intromisiones oficiales indebidas en la autonomía de los periodistas, ni interferencia indebida de los medios en la administración de Justicia.

De hecho, es auspicioso que PROCEPER ya haya establecido un calendario de actividades en Panamá durante el próximo año que contempla muchas de las prioridades señaladas por las autoridades del Sector Justicia como básicas para mejorar la capacidad de los periodistas que cubren el Sector. Capacitación y ética son dos ejemplos de ello.

Con relación al establecimiento o fortalecimiento de oficinas de prensa en las instituciones del Sector Justicia, CAJ/FIU y PROCEPER coinciden en cuanto a que es deseable que se estimulen para dar satisfacción a una necesidad que es unánimemente sentida en el Sector. En ese esfuerzo sería muy positivo que se establezcan pautas comunes tanto para el Ministerio Público como para el Organo Judicial, tomando en cuenta, como es natural, sus necesidades específicas.

lgs/WP50/C:TEXT/INFPRESP

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

A P E N D I C E A

GUIA DE ENTREVISTA

INTRODUCCION

El mejoramiento de las relaciones entre las instituciones del Sector Justicia y los medios de comunicación fue una de las prioridades definidas en el Taller Global sobre la Administración de Justicia en Panamá, realizado el pasado mes de octubre. En dicha actividad, organizada por el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (CAJ/FIU), las autoridades del Sector coincidieron en la urgencia de definir una estrategia que permitiera tanto al Organo Judicial como al Ministerio Público, acceder de manera más fluída, directa, y precisa a los medios. Ello, como parte de un esfuerzo integral tendiente a aumentar la credibilidad y la transparencia en las actividades del Sector Justicia panameño.

Con este fin, el CAJ/FIU y el Programa Centroamericano de Periodismo de la Universidad Internacional de Florida (PROCEPER), con los auspicios de la Procuraduría General de la Nación y del Organo Judicial, han diseñado un taller en el cual un grupo selecto de autoridades del Sector Justicia abordarán este tema con la colaboración de especialistas en la materia. Parte fundamental de la metodología de dicho taller, la constituye la realización de entrevistas a personas claves tanto del Sector Justicia como de los medios de comunicación colectiva. Estas entrevistas serán esenciales como insumos para la discusión durante el taller, y permitirán aclarar muchas de las percepciones existentes entre las instituciones judiciales y los medios de prensa.

Los días 3 al 5 de junio, un equipo del CAJ/FIU y PROCEPER realizarán dichas entrevistas. Agradecemos su colaboración en este esfuerzo.

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

GUIA DE ENTREVISTA

1. MARCO LEGAL

1.1 ¿Cuál es el papel de los medios de comunicación colectiva en la sociedad democrática?

1.2 ¿Han de ser reguladas las actividades de la prensa en una sociedad democrática? ¿Cuál es el límite para que tales regulaciones no se conviertan en censura o en un obstáculo para el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión?

1.3 ¿Es adecuado el actual marco legal que regula las actividades de la prensa en Panamá? ¿Constriñe la actual normativa legal la libertad de información?

1.4 ¿Conoce el proyecto de Ley de Prensa en Panamá que se discute en la Comisión Jurídica de la Honorable Asamblea Legislativa?

2. PRINCIPALES PROBLEMAS

2.1 ¿Se considera usted bien informado de la lógica del periodista al enfrentar una noticia?

2.1 ¿Cuáles son los principales problemas que ha enfrentado usted en sus relaciones con los medios de comunicación colectiva? Enumérelos según prioridad y frecuencia.

2.2 ¿Qué tipo de facilidades ofrece usted a los medios en la cobertura de las actividades de su Despacho?

2.3 ¿Ha habido avances positivos en las relaciones con los medios en el último año?

2.4 ¿Qué acciones específicas recomendaría usted para mejorar las relaciones entre su Despacho y los medios de comunicación colectiva?

3. PERCEPCIONES DE LOS MEDIOS Y DE LOS PERIODISTAS

3.1 ¿Qué opinión le merecen los medios de comunicación colectiva en Panamá? Ver variables.

3.2 ¿Qué opinión le merecen los periodistas que cubren usualmente las noticias del Sector Justicia? Ver variables.

3.3 Variables: Nivel de análisis; profesionalismo; confiabilidad; credibilidad; manejo adecuado del vocabulario y los procedimientos legales; imparcialidad.

APENDICE B

MINISTERIO PUBLICO

Lic. Rogelio Cruz	Procurador General de la Nación.
Lic. Horacio Alfaro	Procurador de la Administración.
Lic. María Elena de Alvarez	Secretaria General.
Lic. Victoria de Ríos	Encargada de Prensa.
Lic. Dalma de Duque	Encargada de Relac. Públicas.
Lic. Daniel Ramón Batista	Fiscal Delegado Primero.
Lic. Antonio González	Fiscal Delegado Segundo.
Lic. Carlos Herrera Morán	Fiscal Auxiliar.
Lic. Cecilia L. de Martin	Fiscal Segunda Superior.
Lic. Aminta C. de Adames	Fiscal Quinta de Circuito.
Lic. Miguel Quirós	Fiscal Tercero de Circuito.
Lic. Cuba de Villareal	Fiscal Cuarta de Circuito.
Lic. Rosa E. de Contreras	Fiscal Undécima de Circuito.
Lic. Guillermina McDonald	Fiscal Primera de Circuito.
Lic. Geomara de Jones	Fiscal Segunda de Circuito.
Lic. Ovidio Caballero	Fiscal Sétimo de Circuito.
Lic. Fernando de Mena	Fiscal Octavo de Circuito.
Lic. Edilma Palma	Jefe de Personal
Lic. Julia de Freitas	Oficina de Personal

ORGANO JUDICIAL

Dr. Carlos Lucas López	Presidente, Corte Sup. de Just.
Dr. Rodrigo Molina	Magistrado
Dr. Edgardo Molino Mola	Magistrado
Dra. Aura Emérita Guerra	Magistrada
Dr. José Manuel Faúndes	Magistrado
Dr. Fabián Echevers	Magistrado
Dr. Arturo Hoyos	Magistrado
Dr. César Quintero	Magistrado
Dr. Raúl Trujillo Miranda	Magistrado
Dr. Carlos H. Cuestas	Secretario General
Lic. Maruquel Arosemena	Jefe de Personal

de convocatoria a los medios que en el Organo Judicial. Más aún, que dicha capacidad era el resultado, no sólo del hecho de que en el Ministerio Público exista una oficina de prensa dirigida por una periodista, sino también una mayor conciencia sobre el impacto político de los medios de comunicación en la sociedad panameña, y de la necesidad de aprovecharlo institucionalmente.

No obstante lo anterior, es obvio que en el Sector Justicia de Panamá se admite la importancia y el positivo impacto que un mejoramiento de los vínculos con los medios tendría en el aumento de su credibilidad ante la opinión pública. Tanto los jueces como los fiscales concuerdan en que es urgente crear o mejorar las oficinas de prensa y relaciones públicas en sus instituciones; alentar el desarrollo de programas de capacitación jurídica para periodistas; y fortalecer a los medios para que sean cada vez más independientes, libres y bien informados como parte de los procesos más generales de robustecimiento democrático en todo el país.

Ello llevó al equipo de CAJ/FIU y PROCEPER a concluir que es posible y deseable estimular estrategias conjuntas entre el Organo Judicial y el Ministerio Público con relación a los medios de comunicación colectiva.

A continuación se presenta la información más relevante que se obtuvo de las entrevistas.

1. PAPEL DE LOS MEDIOS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRATICA

Las autoridades del Sector Justicia panameño reconocen el crucial papel que desempeñan los medios de comunicación colectiva en una sociedad democrática. Tal y como lo expresara el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado Carlos Lucas López, "(...) prefiero mil veces una prensa vociferante, que a una prensa censurada. Incluso si ésta cometiera abusos, hemos de construir la democracia sobre la madurez del pueblo, y dicha madurez incluye el ejercicio del legítimo derecho de los medios a informar sobre el honesto desempeño del Gobierno".

Varios de los funcionarios entrevistados enfatizaron la importante contribución de los medios a la lucha contra la dictadura. Dos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los doctores Faúndes y Echevers, se precian de su experiencia personal en los medios. El Magistrado Faúndes fue reportero muchas veces reprimido por los distintos regímenes militares; el Magistrado Faúndes fue director del diario La Prensa. Al menos cinco otros altos jerarcas judiciales contribuyen regularmente con artículos de opinión en los principales medios escritos del país. Ello evidencia el hecho de que las autoridades están concientes de la importancia de los medios en el fortalecimiento de las instituciones civiles. Asimismo,

ATTACHMENT 8

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

MEMORANDUM

TO: SEE DISTRIBUTION

FROM: LAURA CHINCHILLA, CAJ/FIU PROJECT COORDINATOR

SUBJECT: TRIP REPORT, ECUADOR JUSTICE SECTOR ASSESSMENT

DATE: APRIL 5, 1991

---

1. PROJECT: Assessment of the Judicial Sector of Ecuador.

2. COUNTRY VISITED: Ecuador

3. DATE: March, 17-21, 1991

4. TEAM MEMBERS:

Laura Chinchilla, CAJ/FIU
José María Rico, CAJ/FIU

5. PURPOSES:

5.1. Follow-up on the activities related to the Organization and Personnel studies, as well as to the Procuraduría, Legal Defense, Criminal Procedure, and Narcotics analysis.

5.2. To discuss with officials from the Supreme Court and Procuraduría latest developments concerning the Justice Sector, project progress, and issues related to the organization of the final workshop.

5.3. To discuss with USAID/Ecuador project development and issues concerning the organization of the Final Workshop.

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

6. BACKGROUND:

Program implementation began in August 1990 in the midst of one of the most critical situations faced by the Ecuadorean Justice Sector in the last years. In the words of current Supreme Court President, Walter Guerrero, a "crisis of instability, menaces and aggressions whose victim was the jurisdictional function." (El Comercio, 10/20/90)

The first problem encountered was the decision of Congress to appoint a new President of the Supreme Court. The former President, Ramiro Larrea, had been a strong supporter of a Justice Sector Assessment and had participated, together with USAID and CAJ/FIU representatives, in the process of project formulation. The appointment of a new President, who had not been involved in the early project stages, precisely at the beginning of the project implementation, created some doubts about the support it could receive on the part of the new Supreme Court leadership.

Another problem faced during project implementation, was a Judicial strike in October, 1990. Accusations on the part of Congress against politization of Supreme Court decisions and calls for the removal of Supreme Court Justices (Congressional resolution 10/4/91), led to an institutional struggle ending in a Court strike that paralyzed tribunals for almost a month.

Although no Justices were discharged from their posts, the Judiciary's already deteriorated public image suffered greatly.

The newly appointed President of the Court, Walter Guerrero, began a personal campaign to improve the situation of the Judiciary. On the one hand, he decided to strongly support all serious initiatives on Judicial Reform; on the other, he began to build a political consensus around such reforms.

As a result, there are three complementary efforts of Judicial Reform.

At the general level, the following can be mentioned: the PRODAD initiative [1], the Supreme Court President's Biannual Plan [2], and the USAID funded Justice Sector Assessment. These initiatives deal with general problems concerning the administration of justice from complementary perspectives. Satisfactory levels of coordination have been achieved among these three initiatives.

At a more specific level, the Supreme Court and the Attorney General Office initiatives to create the Judicial Police as well as the Attorney General Office's desire to review the operation of the Ministerio Público which is under its administrative control.

All these efforts have evolved within a growing consensus from different sectors about the importance of a Judicial Reform in Ecuador.

All of these initiatives have benefitted the implementation of the USAID justice sector assessment and enhances the posibilities of a positive acceptance of the Justice Sector final report and its discussion in a high level two day workshop.

7. MAIN ISSUES DISCUSSED WITH SUPREME COURT AND PROCURADURIA REPRESENTATIVES:

Jose Ma. Rico and Laura Chinchilla accompanied by local project officer Valeria Merino, visited Supreme Court President Walter Guerrero (March 17) and (Deputy Attorney General) Guido Garcés (March 18), to inform on project development and on issues concerning the organization of the final workshop. Upon their request, subsequent meetings were organized, one to brief Supreme Court Justices and Superior Court Justices on project development (March 19), and another (March 20) to exchange opinions with the Attorney General and other Justice Sector officials on project related issues.

[1] This program, a result of a cooperative agreement between the Supreme Court and the Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, is concerned with administrative reform issues. In implementing the organization and personnel studies, CAJ/FIU has coordinated efforts with the people running this program.

[2] The plan is a recent iniative. In fact the President gave us the first copy during this trip. The document is a political instrument to be used mainly in Congress. It provides the general political guidelines for a program on judicial reform. Such guidelines are coincident with the ones included in our Sector Assessment Project.

9V

Justice Sector officials expressed their satisfaction on the development of the project as well as their expectations of the final results. They also recommended CAJ/FIU to integrate as many sectors as possible (Congress, Executive, Judiciary, Procuraduría, Police, Bar Association, Law Faculties, etc.) in the review and discussion of the final report and in the organization of the final workshop.

Both institutions agreed on appointing liaison officers to coordinate final activities and on a two days schedule for the final workshop, June 20 and 21.

8. MAIN ISSUES DISCUSSED WITH USAID OFFICIALS:

On March 20, Laura Chinchilla and Valeria Merino met with R. Kramer, Deputy Director, and Derek Singer, GDO. During this meeting the following issues were addressed:

8.1. Project's current status. L. Chinchilla explained that field work for all the studies have concluded and that preliminary versions will be submitted by all consultants to CAJ/FIU between April 15 and 30. Afterwards, the final report will be written, disseminated and discussed with national authorities in a final workshop. The project deadline was April 30, but delays resulting from the judicial strike and USAID travel restrictions made it impossible to meet. A formal request has been submitted to USAID asking for a two month extension without additional resources attached.

8.2. Narcotics issue. Due to USAID officials' interest in this issue, some time was devoted to explain how CAJ/FIU is dealing with this analysis. L. Chinchilla explained that Mr. Buchelli local consultant in Criminal Procedure, and Fernando Cruz, a Costa Rican expert on criminal law. will analyze the topic. For this analysis, CAJ/FIU wrote an outline which includes the basic USAID concerns on the topic. This outline was delivered to Mr. Singer during the meeting.

8.3. Final report. There were some doubts about the way the final report will be presented. L. Chinchilla indicated that there will only be a Spanish version of the final report, and two executive summaries in different languages (English and Spanish), differing in their content attending two different clients' expectations (EGO and USAID).

8.4. Final Workshop. USAID representatives were informed by L. Chinchillla of Justice Sector officials's desire of promote a broad participation in the final workshop. USAID officials expressed their concern about creating expectations on future. When requested to define UUAID's participation in such activity, they agreed to keep a very low profile.

9. MAIN ISSUES DISCUSSED WITH LOCAL CONSULTANTS:

Local personnel prepared the draft version for the studies of the Attorney General Office, the Legal Defense, the Criminal Procedure and Narcotics. The following issues were addressed:

9.1. Procuraduría and Legal Defense: technical reports were submitted to Jose Ma. Rico for review and edition.

9.2. Criminal Procedure: data collection process through in-depth interviews was concluded, and Jose Ma. Rico met with R. Bucheli and other Ecuadorean specialists to discuss the topic.

9.3. Organization and Personnel Studies: Paredes & Asociados submitted a preliminary technical report on Organization. The Personnel chapter is still pending. This report will be reviewed by R. Page (Court Administration Consultant) in his April 7-14 trip and a final version will be ready by the end of April.

10. RECOMMENDATIONS ON FUTURE PROJECT DEVELOPMENT:

10.1 To organize the final workshop taking into account GOE officials' guidelines: broad participation of representatives from all the institutions related to the Justice Sector. This seems to be the best way USAID's project can support Supreme Court efforts to raise consciousness and develop consensus on Judicial Reform. Such activity can be accomplished keeping expectations on future USAID funding under control. Attachment A suggests the sectors that, in agreement with President Guerrero, should participate in the Workshop.

10.2 To support the Supreme Court authorities in organizing a "Week on Judicial Reform" through technical and academic assistance in areas covered by the Justice Sector Assessment. An emphasism should be given to the participation of local consultants and experts that have collaborated with the project.

10.4 To structure final activities (reports and workshop) according to a workplan as suggested in Attachment B.

11. DISTRIBUTION:

Robert Kramer (USAID/Deputy Director)
Derek Singer, Elle Ledy (USAID/GDO)
Carl Cira, Linn Hammergren (USAID/RAJO)
Emilia González, ILANUD
Luis Salas, Tirza Rivera & Jose Ma. Rico (CAJ/FIU)
Alfredo Cuéllar (MSD)
Valeria Merino (Local Coordinator)

ATTACHMENT A

POTENTIAL PARTICIPANTS TO THE FINAL WORKSHOP

Judiciary:

Supreme Court
Superior Courts
Penal Courts
Administrative level

Attorney General Office:

Attorneys General or their delegates
Ministro Fiscal or his delegate

Police:

Members of the "Commission for the Creation of the Technical Judicial Police".

CONSEP:

To be defined

Others:

Law Faculties
Bar Association
Congress
Executive Branch
NGOs working on Criminal Justice issues

ATTACHMENT B

WORKPLAN

FINAL REPORT AND WORKSHOP

ACTIVITIES	DATES		RESPONSABLES
1. Submitting of individual study reports.	April 15-30		J. Ma. Rico Paredes & Asoc. D. Schodt
2. Editing and printing of final report.	May 17-31	Costa Rica	L. Chinchilla Jose Ma. Rico V. Merino
3. Editing and printing of Executive Summaries	May 17-31	Costa Rica Miami	L. Chinchilla L. Salas
4. Distribution of final report and Executive Sum. to USAID and EGO	June 3-7	Ecuador	L. Chinchilla V. Merino V. Merino
5. Logistic arragements for final workshop	May-June	Costa Rica Ecuador	L. Chinchilla V. Merino
6. Final workshop	June 20-21	Ecuador	L. Salas T. Rivera J. Ma. Rico L. Chinchilla V. Merino

ATTACHMENT 9

MEMORANDUM

TO: **SEE DISTRIBUTION**

FROM: **LAURA CHINCHILLA, CAJ/FIU PROJECT COORDINATOR**

SUBJECT: **TRIP REPORT, ECUADOR JUSTICE SECTOR ASSESSMENT**

DATE: JUNE 25, 1991

---

1. **PROJECT:** Assessment of the Judicial Sector of Ecuador.

2. **COUNTRY VISITED:** Ecuador

3. **DATE:** June, 17-21, 1991

4. **TEAM MEMBERS:**

   Laura Chinchilla
   José María Rico
   Tirza Rivera
   Luis Salas

5. **PURPOSE:** To conduct the final workshop.

98

6. BACKGROUND:

The terms of reference of the Ecuador Justice Sector Assessment included a final workshop. The objective of this workshop was to discuss with high level officials of the Ecuador Justice System the conclusions and recommendations resulting from the assessments conducted by CAJ/FIU and ILANUD.

The workshop would be hosted by the Supreme Court, but its conduction would be the responsibility of CAJ/FIU, ILANUD and MSD.

ILANUD's delay in deciding its participation in the final workshop explains CAJ/FIU and MSD being overwhelmingly responsible for the organization of the workshop.

Preparatory activities began in March 1991 during L. Chinchilla's trip to Ecuador (see trip report 4/5/91). During this visit both the President of the Supreme Court and the Procurador agreed in scheduling the workshop for June 20 and 21, 1991.

At this time, the President of the Supreme Court also defined the general guidelines for the organization of the workshop namely, to promote a broad participation and invite as many sectors of the national community as possible.

In the following months, Ms. Valeria Merino, the local coordinator, was in charge of the general organization of the workshop, including logistic arrangements, guests, distribution of the invitations, reports and materials for the workshop. She was instructed to coordinate activities with Supreme Court officials to avoid any misunderstandings.

From June 5 to 8, Ms. Merino traveled to San José with the following purposes: to meet with ILANUD's officials to define their participation in the workshop; to review with CAJ/FIU all the details for the organization of the activity, and to pick-up the draft final report ("Evaluación del Sector Justicia del Ecuador") to be distributed to all the participants in the workshop.

The report and its Executive Summary were delivered with the invitations and the programs to all the participants in the workshop between June 10 to 14.

After the distribution of the material, L. Chinchilla and J.Ma. Rico traveled to Quito on June 16 to take care of the workshop's final arrangements.

99

7. THE WORKSHOP.

7.1 Major obstacles

U.S Ambassador's speech. J. Ma. Rico and L. Chinchilla accompanied by local project officer V. Merino, visited Supreme Court President Walter Guerrero (June 18 a.m.), to brief him on issues pertaining to the organization of the final workshop. He agreed with most of the issues, but requested to expand the list of Supreme Court judges to be invited. He also recommended to restrict the list of speakers during the inauguration by excluding the U.S Ambassador, but to keep Luis Salas (CAJ/FIU), Jacinta Balbella (ILANUD) and himself as originally planned.

Dr. Guerrero's response to Ms. Merino's observation that he had previously approved the Ambassador's speech was that he had agreed to invite the Ambassador to be one of the special guests at the ceremony, but that this invitation did not mean that the Ambassador would address the workshop. Dr. Guerrero, who refused to discuss the matter any further, requested Ms. Chinchilla to do something about the situation.

After explaining this unexpected difficulty to GDO official D. Singer, Ms. Chinchilla and Mr. Rico, met with the President again (June 18 p.m) to alert him of the convenience of keeping the Ambassador's speech in the inaugural ceremony. During this meeting he did not take a decision, but requested more time to consult with the presidents of the .... Later, in a phone call to L. Chinchilla Dr. Guerrero finally agreed to the Ambassador's speech, but requested CAJ/FIU to seek the participation of the Costa Rican Ambassador, Luz Calderón, as a condition for this to take place.

Upon request by Ms. Chinchilla, Ambassador Calderón gladly accepted to participate, and the problem was solved.

Weak presence of the members from the Executive and the Congress: Following the instructions of the President of the Supreme Court, representatives from the other branches of government were invited to attend the inauguration. However, the officials in attendance were almost exclusively related to the Justice Sector (Supreme Court and Procuraduría officials, law professors and private lawyers).

Three reasons could explain this situation: a) the confusion created by the terms of the invitation which suggested that the inauguration could last for four hours, an amount of time that almost nobody could spare; b) the political tension resulting from

the struggle between the Executive and the Judiciary around the so called "political trials". For example, Vicepresident Vera, one of officials who are being questioned by the Supreme Court, had originally expressed his interest to attend but finally decided not to do so for explicit political reasons; c) the weak institutional authority of the Supreme Court and of its President to call upon other high Government officials.

7.2 General development:

In general, the workshop was carried out according to schedule. The first day began with the inaugural session (9:15-10:15) and the presentation of the studies (10:45-12:30). In the afternoon four groups were formed to begin the discussion on the problems and recommendations that resulted from the evaluation, a otal of 45 ecuadoreans participated in the discussions, (Attachment A describes the topics discussed by each group and the persons who participated). At the end of the day, all the groups finished the discussion and submitted a document with the relevant conclusions.

The second day began at 9:00 a.m. with the presentation to the plenary of the conclusions reached by each group. The workshop was closed by the President of the Supreme Court at 1 p.m.

7.3 Outputs:

The outputs of the workshop, are quite satisfactory for CAJ/FIU.

a. There was a general acceptance of the conclusions reached in the report submitted by CAJ/FIU.

b. There was consensus among the participants around the most important topics affecting the administration of justice.

c. Most of the CAJ/FIU's recommendations were supported by the participants.

d. Even though most of the people who participated in the activity belong to the judicial sector, press gave some coverage to the activity (newspaper articles, and T.V interviews) so it was possible to indirectly reach other sectors.

8. ISSUES DISCUSSED WITH USAID OFFICIALS:

L. Chinchilla verbally talked to USAID officials about the possibility of having some additional funding to cover some

101

shortfalls in CAJ/FIU's budget. In order to determine if Mission or other funds are available, they requested some information concerning the exact amount of the shortfall, the areas of overrun and the reasons.

Luis Salas, CAJ/FIU Director, submitted USAID an executive summary in english containing the main results of the Justice Sector Assessment. Even though this summary refers to the narcotics issue, it is still pending the submitting of the report which deals with this issue; this report will be submitted no later than July 15.

10. DISTRIBUTION:

Robert Kramer (USAID/Deputy Director)
Derek Singer, Elle Ledy (USAID/GDO)
Carl Cira, Linn Hammergren (USAID/RAJO)
Emilia González, ILANUD
Luis Salas, Tirza Rivera & Jose Ma. Rico (CAJ/FIU)
Alfredo Cuéllar (MSD)
Valeria Merino (Local Coordinator)

ATTACHMENT 10

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

EVALUACION DEL SECTOR JUSTICIA DE ECUADOR

ANALISIS LEGAL Y ADMINISTRATIVO

INFORME FINAL

Junio, 1991

104

LISTA DE PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACION

CONSULTORES

Dr. Rodrigo Bucheli Mera, Consultor jurídico
Dr. Fernando Cruz, Consultor jurídico
Dr. Róger Echeverría, Consultor sistemas de información
Dr. Robert Page, Consultor administración de tribunales
Dr. David Schodt, Economista
Paredes, Silva & Asoc., Consultores organización y personal

EQUIPO CAJ/FIU

Dra. Laura Chinchilla, Coordinadora de Proyecto
Dr. José Ma. Rico, Consultor jurídico

EQUIPO INVESTIGACION LOCAL

Coordinadora:

Dra. Valeria Merino Dirani

Investigadores:

Lic. Xavier Mena
Sr. Rodrigo Estefan
Dr. Guisseppe Jiménez

Asistentes:

Dra. Ma. Verónica García
Lic. Ramiro Avila
Lic. Ximena Avilés

LISTA DE PARTICIPANTES EN LAS COMISIONES DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DEL ECUADOR [1]

GRUPO 1.A: LA FUNCION JURISDICCIONAL

Coordinador: Dr. Luis Cueva Carrión

Asesor: Dr. Luis Salas C.

Integrantes:

Dr. Jaime Velázco Dávila
Dr. Jorge Américo Gallegos
Dr. Jaime Chávez
Dr. Otto Koppel Carrasco
Dr. Gilberto Moscoso
Dr. Angel Avendaño
Dr. Rubén Bravo

GRUPO 1.B: LA FUNCION JURISDICCIONAL

Coordinador: Lic. Pedro Martínez

Asesor: Ing. Marco Silva

Integrantes:

Dr. Manuel Miño
Ec. Mario Moncayo
Dr. Pablo Jaramillo
Dr. Carlos Riofrío
Dr. Carlos Serrano A
Dr. Francisco Tinajero V

[1] Se refiere a los participantes en las Comisiones que analizaron los temas y recomendaciones del presente informe elaborado por CAJ/FIU.

INDICE TEMATICO

INTRODUCCION 1

I. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA 4

A. MARCO TEORICO CONCEPTUAL 4

1. Definiciones 5

2. Principios 5

3. Actores 5

3.1. Responsables de la producción normativa 6
3.2. La Policía 6
3.3. El Ministerio Público 6
3.4. La Defensa 6
3.5. La Función Jurisdiccional 7
3.6. El Sistema Penitenciario 7

B. MARCO SOCIO-POLITICO 7

II. LA FUNCION JURISDICCIONAL 11

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONES 11

1. Organos Judiciales 12

1.1. La Corte Suprema 12
1.2. Las Cortes Superiores 15
1.3. Tribunales y Juzgados 17

2. Organos Administrativos 21

B. RELACIONES CON OTRAS FUNCIONES Y ORGANISMOS DEL ESTADO 23

1. Con la Función Legislativa 23

2. Con la Función Ejecutiva 24

3. Con la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Público 24

10-1

4. Con el Tribunal de Garantías Constitucionales 24
5. Con la Contraloría General del Estado 25
6. Con el Tribunal Supremo Electoral 25
C. PLANIFICACION Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES 25
D. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO 26
1. Aprobación y ejecución 26
2. Control y evaluación 27
3. Fuentes y niveles de financiamiento 28
E. VOLUMEN Y MANEJO DE CAUSAS 30
1. Entradas y salidas de causas 30
2. Número de causas por juez 32
F. ADMINISTRACION DE PERSONAL 34
1. Normativa existente 34
2. Organos encargado de la Administración de Personal 36
2.1. Comisión Nacional de Carrera Judicial 36
2.2. Subcomisión distrital 37
2.3. Unidad de Personal de la Corte Suprema 37
2.4. Unidades de Personal de las Cortes Superiores 38
2.5. Comisiones de Quejas y Reclamos 38
2.6. Departamento de Capacitación 38
2.7. Otros Organos y Funcionarios Involucrados en la Administración de Personal 39
3. Manuales y procedimientos existentes 39
4. Inventario, planeación y pronóstico de personal 39
5. Clasificación de puestos 40
6. Régimen de remuneraciones 41
7. Reclutamiento, selección y nombramiento de personal 42
8. Evaluación y control de personal 46
9. Condiciones laborales 48

108

G. SISTEMAS DE INFORMACION Y AUTOMATIZACION DE OFICINAS 50

1. Sistema de estadísticas judiciales 50

2. Automatización de oficinas 52

H. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES 53

1. Dispersión de la Función Jurisdiccional 53

2. Designación, duración en el cargo y juicio político de los Magistrados 54

3. Concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema 55

4. Modernización, racionalización y descentratralización de la estructura administrativa 57

5. Planificación 59

6. Presupuesto y financiamiento 61

7. Carga de trabajo y acumulación de causas 63

8. Administración de personal 64

9. Sistemas de información: estadísticas judiciales 66

10. Automatización de oficinas 67

11. Otros 69

III. LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO Y EL MINISTERIO PUBLICO 70

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONES 70

1. Procuraduría General del Estado 70

2. El Ministerio Público 75

2.1. Ejercicio de la acción penal 75
2.2. Sumario 75
2.3. Etapa intermedia 76
2.4. Plenario 76
2.5. Impugnación 77

109

B. PERSONAL 77

1. Nombramiento, duración en el cargo 77

1.1. Ministro Fiscal General 77
1.2. Ministros Fiscales 77
1.3. Agentes Fiscales 78
1.4. Personal administrativo 78

2. Subrogación 79

3. Efectivos y distribución 79

4. Formación y capacitación 81

5. Salarios 81

6. Carrera administrativa 83

C. PRESUPUESTO 84

D. CONTROL 86

E. PLANIFICACION 87

F. ACTIVIDADES Y DISTRIBUCION DE CASOS 87

G. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES 88

1. Modelo de Ministerio Público 88

2. Relaciones con otros organismos 89

3. Función del Ministerio Público en el proceso penal 89

4. Personal 91

5. Control 91

IV. LA DEFENSA 92

A. TIPOS DE DEFENSA 92

1. Defensores privados 92

2. Defensores de oficio 93

3. Defensores públicos 94

4. Consultorios jurídicos gratuitos 95

110

B. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES 96

V. EL PROCEDIMIENTO PENAL 99

A. DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO PENAL 100

1. Aspectos generales 100

2. Garantías constitucionales y legales 101

2.1. Descripción 101
2.2. Análisis 103

3. El Proceso penal 104

3.1. El procedimiento penal ordinario 104
3.2. Juicios especiales 115

B. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES 117

1. Garantías fundamentales 117

2. Prisión preventiva 118

3. El sumario 118

4. Plazos judiciales 119

CONCLUSION GENERAL 120

ANEXOS 122

INDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1	Distribución geográfica de las Cortes Superiores, número de salas y ministros por provincias, 1990	16
Cuadro No. 2	Distribución geográfica de los tribunales Penales, número de vocales por provincia, 1990	18
Cuadro No. 3	Distribución geográfica de los Juzgados por provincias, 1990	19
Cuadro No.4	Presupuesto del Organo Judicial, 1980-1991	29
Cuadro No.5	Causas ingresadas, resueltas y acumuladas según judicaturas, 1987-1989	31
Cuadro No.6	Causas resueltas y acumuladas por juez, 1989	33
Cuadro No.7	Causas ingresadas y resueltas por juez en las salas de la Corte Suprema, 1987-1989	35
Cuadro No.8	Causas ingresadas, resueltas por juez según judicatura y región, 1989	35
Cuadro No.9	Distribución de ministros y agentes fiscales por provincias, enero 1991	80
Cuadro No.10	Sueldos en el Ministerio Público, según grados, enero 1991	82

112

INDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama No.1 Corte Suprema de Justicia, estructura básica de los órganos judiciales, 1991 13

Diagrama No.2 Corte Suprema de Justicia, estructura básica de los órganos de apoyo, 1991 22

Diagrama No.3 Estructura básica de los órganos de apoyo: situación propuesta 60

Diagrama No.4 Estructura básica de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio Público 72

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico No.1 Salarios de los funcionarios judiciales según escala salarial, 1990 43

Gráfico No.2 Atraso en entrega de información, primer trimestre, 1990 51

Gráfico No.3 Atraso en entrega de información, segundo trimestre, 1990 51

INDICE DE ANEXOS

Anexo No.1	Funciones de la Corte Suprema	123
Anexo No.2	Funciones del Presidente de la Corte Suprema	129
Anexo No. 3	Funciones de las Cortes Superiores	133
Anexo No. 4	Funciones del Presidente de la Corte Superior	136
Anexo No. 5	Funciones de los jueces en general	139
Anexo No. 6	Funciones de los jueces de lo penal	142
Anexo No. 7	Funciones de los jueces de lo civil	144
Anexo No. 8	Funciones de los jueces del trabajo	146
Anexo No. 9	Funciones de los jueces de inquilinato	147
Anexo No. 10	Funciones de los jueces de tránsito	148
Anexo No. 11	Clasificación y descripción de puestos de la Corte Suprema y sus dependencias	149
Anexo No. 12	Remuneración promedio mensual según grados y puestos en la Corte Suprema y sus dependencias	152
Anexo No. 13	Formularios estadísticos actualmente en uso por la Dirección de Estadísticas Judiciales	156
Anexo No. 14	Estructura organizacional básica propuesta	158
Anexo No. 15	Sistema de estadísticas judiciales propuesto	163
Anexo No. 16	Descripción y evaluación del sistema LEXIS	165
Anexo No. 17	Funciones del Procurador General	171
Anexo No. 18	Funciones de los Ministros y Agentes Fiscales	173
Anexo Metodológico		176
Anexo del Seminario Nacional sobre la Administración de Justicia en el Ecuador		194

114

INTRODUCCION

El tratamiento técnico y científico de la administración de justicia del Ecuador mediante proyectos que estimulen el conocimiento de sus principales problemas, y que sustenten planes de reforma, ha venido ganando terreno durante los últimos años.

Ejemplos de esta tendencia lo constituyen el "Programa de Desarrollo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y sus Dependencias Judiciales", más conocido como PRODAD, que resulta de un convenio entre la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría Nacional para el Desarrollo Administrativo (SENDA), firmado en marzo de 1990, y el "Proyecto de estudio sobre la Administración de Justicia en el Ecuador", presentado por CAJ/FIU e ILANUD en 1989. Cabe también destacar la iniciativa más reciente, emanada directamente de la presidencia de la Corte Suprema, y presentada en un documento titulado "Perfil del Primer Plan Bienal de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 1991-1992".

En particular, el Proyecto elaborado por CAJ/FIU e ILANUD proponía analizar las principales instituciones que conforman este sector, con el fin de proporcionar información adecuada que sustente acciones futuras en la materia.

La parte del Proyecto que se recoge en este documento pone un énfasis especial, mas no exclusivo, en la administración de la justicia penal y examinó aspectos de naturaleza administrativa y jurídica.

Específicamente, se estudian los siguientes componentes del Sector Judicial ecuatoriano:

* La Función Jurisdiccional, que incluye el análisis de tres aspectos: su estructura y organización, su sistema de personal y sus sistemas de información.

* La Procuraduría General de la República y el Ministerio Público, que contempla el exámen de su estructura y organización, sistemas de personal y el papel del Ministerio Público como agente acusador dentro del proceso penal.

* La Defensa, que incluye una evaluación de los sistemas de defensa pública existentes en el Ecuador.

* El Procedimiento Penal, que analiza la manera en que éste se desarrolla.

115

Durante la realización del estudio hubo que superar una serie de dificultades y limitaciones. Una de las principales fue la ausencia de información confiable, actualizada y sistematizada sobre el Sector Justicia del Ecuador, lo que hizo necesario un trabajo de recopilación bibliográfica, de reorganización de la información existente y de búsqueda y recolección de nuevos datos.

En relación con el primer punto, se hizo una recopilación exhaustiva de toda la bibliografía existente hasta octubre de 1990 sobre el Sector Justicia del Ecuador. Este trabajo constituye la primera bibliografía jurídica ecuatoriana en el área y consta de 1307 referencias y se publica en documento aparte. Asimismo, se procedió a la recolección de la información existente, reorganizándola y sistematizándola. Finalmente, se realizaron una serie de entrevistas a profundidad que aportaran información cualitativa sobre los diversos componentes del estudio. En el Anexo Metodológico se detallan los instrumentos utilizados para la investigación de campo.

Por su carácter pionero, la investigación es de naturaleza exploratoria y pretende sentar las bases para una revisión a profundidad de cada uno de los aspectos que en ella se desarrollan. Para tales efectos, se organizó un "Seminario Nacional sobre la Administración de Justicia del Ecuador", con la participación de diversos sectores de la justicia ecuatoriana, en el cual se revisó y discutió el contenido del presente documento. Como producto concreto de dicha actividad, se obtuvo la aprobación de las recomendaciones que se exponen en el denominado "Anexo del Seminario", y que son en su mayoría las formuladas por el estudio de CAJ/FIU, en algunos casos, reforzadas y ampliadas.

El Capítulo I del presente informe, titulado "Aspectos generales del Sector Judicial del Ecuador", empieza presentando los lineamientos generales que deben orientar el funcionamiento del Sistema de Justicia, para seguidamente brindar los rasgos generales que caracterizan al sector judicial ecuatoriano, concretamente el contexto en que se desenvuelve y su organización básica.

Seguidamente, en el Capítulo II, "La Función Jurisdiccional", se analiza el Organo Judicial, comenzando por una descripción detallada de su estructura y organización, sistema de personal y de información, para concluir con un diagnóstico y recomendaciones sobre los principales problemas detectados en las áreas previamente descritas.

En el Capítulo III se estudia la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Público, siguiendo una estructura similar al capítulo precedente, es decir, principiando con una descripción de sus aspectos técnico-administrativos y finalizando con un diagnóstico de la situación actual y recomendaciones para mejorarla.

"La Defensa" es el objeto de análisis del Capítulo IV, que se inicia con una descripción de los sistemas de defensa existentes en el Ecuador para proceder a su diagnóstico y proponer las recomendaciones pertinentes.

116

Finalmente, en el Capítulo V, se describe y analiza el procedimiento penal ecuatoriano, a la luz de los principios y garantías fundamentales establecidas en la Constitución y en el Código de Procedimiento Penal.

El estudio involucró un amplio equipo de investigadores y especialistas ecuatorianos y extranjeros provenientes de diversas disciplinas, lo que permitió una síntesis adecuada de planteamientos téoricos y conceptuales en materia de administración de justicia y conocimiento concreto de la realidad judicial ecuatoriana.

Para el desarrollo de los aspectos de estructura, organización interna y sistema de personal del Organo Judicial, se contrató a la firma ecuatoriana Paredes, Silva & Asociados, quienes realizaron el diagnóstico a partir de una detallada revisión documental y trabajo de campo. En los aspectos estrictamente de administración de tribunales, se contó además con supervisión técnica del experto internacional Dr. Robert Page. La evaluación de los sistemas de información del Organo Judicial fue realizada por el especialista en sistemas de CAJ/FIU, Dr. Róger Echeverría.

Los estudios sobre la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Público, la Defensa y el Procedimiento Penal fueron conducidos por el Dr. Jose Ma. Rico, de CAJ/FIU, quien contó con el apoyo de un equipo de jóvenes profesionales y estudiantes de Derecho del Ecuador, entre ellos la Dra. Valeria Merino Dirani, y los Lcdos. Javier Mena y Rodrigo Estefan. En la realización del análisis del procedimiento penal, destacó la valiosa colaboración del prestigioso penalista ecuatoriano, Dr. Rodrigo Bucheli. Se obtuvieron además los aportes de los Dres. David Schodt y Fernando Cruz en aspectos de contexto general de la justicia ecuatoriana.

A partir de los estudios específicos llevados a cabo por la firma y personas que acaban de enumerarse, la Dra. Laura Chinchilla, de CAJ/FIU, ha preparado el presente documento.

El Proyecto contó en todo momento con el decidido apoyo del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Walter Guerrero, quien no solamente facilitó la coordinación con diversos funcionarios y departamentos del Organo Judicial, sino que además se convirtió en un gran interlocutor para los consultores del Proyecto, aportando sus observaciones y criterios sobre diversas áreas del estudio. Facilitaron la tarea al interior de la Corte Suprema, en calidad de funcionarios de enlace, los destacados funcionarios, Dres. Luis Cueva y José Ermel Robayo.

Igualmente valioso fue el entusiasmo con que el Procurador y Subprocurador General del Estado, Dres. Gustavo Medina y Guido Garcés, apoyaron el desarrollo de la investigación, y valioso también el aporte brindado mediante sus apreciaciones por el Ministro Fiscal, Dr. Fidel Jaramillo.

Finalmente, CAJ/FIU desea agradecer a quienes participaron en el seminario antes mencionado por los aportes adicionales que reforzaron los planteamientos propuestos en el texto que se expone a continuación.

117

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

A. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1. Definiciones

El sistema de administración de justicia es una de las instituciones fundamentales en cualquier sociedad porque cumple, por medio del Derecho, la función tradicional de asegurar la coexistencia pacífica de toda colectividad organizada, armonizando las actividades de sus miembros, y porque le corresponde la misión de poner en práctica ese objetivo solucionando en forma imparcial, justa y rápida los conflictos que puedan surgir entre los individuos o entre estos y el Estado, como consecuencia de la vida en comunidad.

Si ello es cierto con respecto al sistema de administración de justicia considerado en su conjunto, también lo es -e incluso más- en lo que atañe al subsistema penal, cuya finalidad fundamental es la de resolver los conflictos individuales y sociales más graves, es decir, aquéllos derivados de la comisión de un delito.

En forma más concreta, se entiende por administración de justicia el conjunto de normas, instituciones y procesos, formales e informales, que se utilizan para resolver los conflictos antes indicados, así como las personas que forman parte de ellos o intervienen en los mismos. En lo penal, comprende: a) las normas que rigen tanto la determinación de las conductas prohibidas (Código penal) como la organización de cada uno de sus componentes (leyes orgánicas) y el funcionamiento real del sistema a través del procedimiento penal (Código de procedimiento penal); b) las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Congreso, Presidente de la República y ministerios competentes del Poder Ejecutivo); y c) los organismos encargados de la aplicación de las disposiciones penales (policía, ministerio público, defensa, tribunales y sistema penitenciario).

118

2. Principios

Este sistema se articula alrededor de ciertos principios generales, cuya aplicabilidad permite determinar la distancia (cuantitativa y cualitativa) existente entre el modelo ideal y el real. En forma somera, se trata de los principios siguientes:

a) Accesibilidad: un sistema abierto y viable de manera real a/y para todos los ciudadanos, sin distinción étnica, de clase o estrato social y con independencia de su situación económica y política.

b) Independencia: un sistema con poder de decisión autónomo, que opera sin vinculaciones indebidas con el poder político institucional o con cualquier grupo de presión, ya sean éstas de carácter externo o procedentes de la superioridad jerárquica.

c) Justedad: un sistema basado en ciertos principios socialmente reconocidos y aceptados, tales como la libertad, la dignidad de la persona, la legalidad, la igualdad de todos ante la ley, la equidad, el respeto a los derechos humanos y un debido proceso.

d) Eficiencia: un sistema capaz de alcanzar los objetivos para los que ha sido previsto, logrando un equilibrio socialmente aceptable entre las exigencias, teóricamente contradictorias, de rapidez, mínimo costo y respeto de las garantías fundamentales.

e) Transparencia: un sistema que opera en forma abierta frente a la colectividad, se somete a ciertas formas de control e informa periódicamente sobre sus actividades.

Además, el sistema de administración de justicia debe ser contemplado y analizado como un conjunto orgánico, como un verdadero sistema, y no como un conglomerado más o menos acertado de normas, instituciones y personas, que suele ser la forma tradicional de encararlo. El no hacerlo ha dado lugar -y sigue dándolo- a la inexistencia de una filosofía global que, abarcando y trascendiendo a los objetivos particulares de cada uno de los sectores que lo conforman, le dé un mínimo de coherencia, condición indispensable para su eficiencia.

3. Actores

Cada uno de los componentes del sistema de administración de justicia puede ser visualizado como un personaje, como un "actor" que debe cumplir un determinado papel en su funcionamiento concreto (en materia penal, en el procedimiento penal). Obviamente, dicho papel responde de hecho a una concepción dada sobre los fines y los objetivos (explícitos o no) de la institución que representa.

En el Ecuador, se trata de los actores siguientes:

119

3.1 Responsables de la producción normativa

i. Congreso Nacional

De acuerdo con la Constitución, la función legislativa, es decir la potestad de promulgar, reformar y derogar las leyes, corresponde al Congreso Nacional.

La iniciativa para la expedición de las leyes incumbe a los legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo.

La aprobación de una ley requiere su discusión en dos debates. Una vez aprobada por el Congreso, se somete a conocimiento del Presidente de la República, quien, de aprobarla, dispone su publicación en el Registro Oficial y, de objetarla, la devuelve a la Legislatura, la cual sólo puede considerarla después de un año de la fecha de objeción.

ii. Función Ejecutiva

Además de las atribuciones antes expuestas, el Presidente de la República puede dictar reglamentos para la aplicación de las leyes.

3.2 La Policía

Las funciones tradicionales de la policía (mantenimiento del orden público, prevención y represión del delito, prestación de servicios, etc.) son desempeñadas por la Policía Nacional, creada en 1938.

De ella forma parte la Policía Judicial, cuerpo auxiliar de la administración de justicia integrado por personal especializado de la Policía Nacional, cuyos miembros deben actuar, en el ejercicio de sus funciones, bajo las órdenes del Juez Penal. Creada por la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional (Título VI), esta institución es inexistente en la práctica.

3.3 El Ministerio Público

En materia penal, la misión esencial del Ministerio Público es la de velar porque los intereses de la sociedad sean preservados, cuando un delito ha sido cometido, mediante el ejercicio de la acción penal y la intervención del fiscal durante las diversas etapas del procedimiento penal. En el Ecuador, esta institución forma parte de la Procuraduría General del Estado.

3.4 La defensa

Para que la garantía constitucional de una defensa plena en el juicio penal pueda recibir una aplicación efectiva, el inculpado puede recurrir a los servicios de un defensor privado. Si sus medios económicos no se lo permiten, la legislación procesal penal prevé el

120

nombramiento de uno de oficio y la Constitución, el establecimiento de oficinas de defensores públicos en los diversos tribunales del país.

3.5 La Función Jurisdiccional

La Función Jurisdiccional es ejercida por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores, los Juzgados y Tribunales dependientes de aquélla, los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo y los demás Tribunales y Juzgados que las leyes establezcan.

No forman parte de dicha Función Jurisdiccional, aunque intervengan en el procedimiento penal con atribuciones propias de un juez, ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo (intendentes, comisarios y tenientes políticos).

3.6 El sistema penitenciario

La ejecución de la pena privativa de libertad se hace en establecimientos carcelarios y penitenciarios, dependientes de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. En 1985, había 6.582 internos en los diferentes centros del país.

Como podrá verse, este estudio no comprende todos los actores del sistema que acaban de enumerarse.

B. MARCO SOCIO-POLITICO

Inmersa en un contexto históricamente caracterizado por desajustes sociales y continuas crisis de representación del sistema político, la administración de justicia en el Ecuador no ha contado con las mejores condiciones para su desarrollo dentro de parámetros de independencia, justedad y accesibilidad.

La economía ecuatoriana, inicialmente basada en la producción y exportación de unos pocos productos agropecuarios y posteriormente introducida en un proceso de industrialización para el abastecimiento del mercado interno y regional inmediato, no ha sido capaz de generar un crecimiento sostenido en el largo plazo, y menos aún de responder a la situación social de los sectores más débiles de la población.

Al inaugurarse la década de los setenta, experimentó un brusco cambio con la explotación y comercialización del petróleo. Fue el inicio de un período de expansión acelerada que hizo que el crecimiento promedio anual de la producción pasara de un 4% en la primera mitad de los años sesenta a un 11.4% para los años 1970 a 1975[1]. Esta situación se vio acompañada de un crecimiento de la población, cuyo índice se mantuvo

[1] Banco Central de Ecuador, **Cuentas Nacionales del Ecuador**, Quito, Banco Central (varios años).

12

por debajo del de la producción, generándose así un aumento del ingreso nacional per cápita.

La expansión general de la economía alcanzó la esfera de los servicios, lo que a su vez contribuyó a un mejoramiento significativo de los indicadores sociales tales como la esperanza de vida, la tasa de mortalidad infantil y el analfabetismo. Sin embargo, algunas mediciones, de naturaleza muy exploratoria, han sugerido que los beneficiarios del "boom" petrolero se concentraron en el grupo de clase media urbana, quedando por fuera grandes sectores de la población[2]. Es así como, pese a los años de bonanza, Ecuador mantuvo entre un 50% y un 60% de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza.

Si el mapa de pobreza no experimentó significativas mejoras durante este decenio de expansión, menos aún lo hubo de lograr en la década subsiguiente, cuando, al igual que en el resto de la América Latina, el Ecuador se vio inmerso en un ciclo de recesión económica y de debilitamiento de los mecanismos de distribución del ingreso y de progreso social.

El deterioro de los indicadores económicos y sociales tales como los del producto interno bruto, la deuda externa, el salario mínimo real, el desempleo y subempleo, han creado una atmósfera propicia para el aumento de la criminalidad[3] y de los conflictos sociales que presionan sobre la administración de justicia, generando mayores demandas sobre dicho sistema.

A lo anterior, se agregan otros problemas sociales que en los útlimos años han adquirido importantes dimensiones como es el caso del narcotráfico. La incidencia de esta actividad sobre la administración de justicia ecuatoriana, se expresa en un aumento de las causas que ingresan al sistema y en un acelerado crecimiento de la población penal, la mayor parte de la cual aguarda a que se le dicte sentencia.

El aumento de las presiones sobre el sistema de justicia, no ha traído aparejado un aumento de los recursos a su disposición; los programas globales de austeridad y recorte del gasto público, han afectado igualmente al Organo Judicial, debilitando así su capacidad de respuesta.

A la par de las presiones originadas por el deterioro económico y social, la administración de justicia del Ecuador, se ha visto además expuesta a los embates de la inestabilidad y fragilidad del sistema político nacional.

[2] WORLD BANK, **Ecuador: Development problems and prospects**, Washington , D.C., July, 1979, p. 14-20.

[3] Víctor VEGA UQUILLAS y al.,"Tendencias de la criminalidad en el Ecuador", **Archivos de Criminología Neuro-Psiquiatría y Disciplinas Conexas**, No. 28, Vol. XXVI, (1986-1987), p. 99-109.

122

La evolución de la sociedad ecuatoriana hacia formas democráticas de representación y participación, se ha visto sistemáticamente obstaculizada por factores tales como la exclusión de importantes sectores de la población de la escena política, el caudillismo y clientelismo como formas de expresión y organización política y la debilidad del régimen de partidos políticos.

A pesar de que, en 1929, la Constitución extendió el derecho al voto a la mujer, continuó excluyendo a la población analfabeta que en ese tiempo alcanzaba alrededor del 65%, e impuso diversos obstáculos al voto que iban desde requisitos para el registro hasta el pago de derechos. Es así como, cuando Galo Plaza Lasso, considerado por muchos como el impulsor de la modernización de la economía y del sistema político ecuatoriano, asume el poder en 1948, sólo un porcentaje ligeramente por encima del 9% de la población ejercía el derecho al voto.

Con el auge de la economía bananera de los años cincuenta y sesenta, nuevos grupos tuvieron acceso a la escena política, especialmente sectores populares de Guayaquil. Sin embargo, durante estos años, también caracterizados por el auge del populismo, José María Velasco Ibarra, líder de esta corriente, llega al poder cuando tan sólo un 10.8% de la población ejercía el derecho a elegir sus gobernantes.

El populismo, reafirmó las tendencias caudillistas y de patronazgo político, inhibiendo la institucionalización de un sistema de partidos políticos como vehículos de representación de los intereses de la población sobre bases programáticas sólidas.

Posteriormente, el advenimiento del régimen militar en 1972, al proscribir los partidos políticos y otras formas de expresión política, produjo un estancamiento del sistema y frenó cualquier intento de reforma.

Con estos antecedentes, el retorno de Ecuador a la democracia a finales de los setenta, se vio expuesto a muchas adversidades, que impidieron que la modernización del sistema político avanzara con la celeridad deseada.

A pesar de que ha transcurrido más de una década de gobiernos civilistas, el sistema político ecuatoriano no logra, aún, sobreponerse a problemas estructurales tales como la continua fragmentación de los partidos políticos, la debilidad de los canales formales de expresión política y la influencia del caciquismo y del patronazgo en la escena política local y nacional.

Se observa así cómo, en el primer Congreso constituído después de seis años de régimen militar, obtuvieron representación en el mismo 10 partidos políticos; divisiones internas entre ellos elevó el número a 13 en 1980. Ya para 1984, había 17 partidos legalmente reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral.

La Constitución vigente, aprobada en 1978, y la Ley de Partidos Políticos, adoptada en el mismo año, contienen diversas disposiciones dirigidas a fortalecer el sistema de partidos políticos mediante la contención de la proliferación de partidos, el freno a los

123

partidos personalistas y a las alianzas de tipo oportunista que operaban en el ámbito legislativo. Sin embargo, en la práctica, tales disposiciones no han sido efectivamente ejecutadas.

La fragmentación de que adolece el régimen de partidos políticios, ha conducido igualmente a una fragmentación del sistema de gobierno que se expresa en una pugna de poderes, usualmente protagonizada por el Organo Legislativo y el Ejecutivo y que en algunas ocasiones han puesto al país al borde de una crisis constitucional.

Frente a la situación descrita, se encuentra el Organo Judicial, cuya fragilidad institucional, producto de las facultades que tanto el Congreso como el Ejecutivo ejercen en aspectos vitales como el nombramiento de magistrados y aprobación de su presupuesto, lo ha hecho presa de los intereses político partidarios, ha entorpecido su modernización y debilitado los principios de independencia y autonomía de que debe gozar.

No resulta casual que en 161 años de vida republicana, el Ecuador haya tenido 169 Presidentes en su Corte Suprema, y que en los últimos veinte años, dicho Organo haya sido reorganizado ocho veces de manera inconstitucional.

Se observa así cómo las condiciones políticas y económicas en que se ha desenvuelto el Organo Judicial en Ecuador, son obstáculos importantes para el desarrollo de la Función Jurisdiccional en términos del modelo inicialmente descrito. Dichas condiciones ayudan a entender el comportamiento de un conjunto de variables sobre su funcionamiento, que son analizadas en las páginas siguientes, condiciones que, asimismo, deben constituir el punto de partida para la formulación de cualquier esfuerzo de reforma judicial que se desee emprender en el Ecuador.

124

CAPITULO II

LA FUNCION JURISDICCIONAL

En el artículo 98 de la Constitución Política de la República se definen como órganos de la Función Jurisdiccional:

a) la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los tribunales y juzgados dependientes de aquélla conforme a la ley;

b) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

c) el Tribunal Fiscal, y

d) los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan, existiendo en la actualidad jurisdicciones especiales en las áreas de hidrocarburos, aguas, aduanas, tierras, minas, militar, policía y electoral.

La atención del presente capítulo se centra en el Organo Judicial, esto es: la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores, los tribunales y juzgados y sus respectivos órganos de apoyo administrativo. En particular, el análisis considera aquellas instancias ligadas a la administración de la justicia penal.

Inicialmente se brinda una descripción general de los aspectos de organización interna, sistemas de información y administración de personal de los órganos judiciales, posteriormente se valoriza dicha situación, se señalan los principales problemas detectados y se propone un conjunto de recomendaciones.

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

La organización y funciones de la Corte Suprema de Justicia y sus dependencias judiciales están principalmente definidas en la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional (en adelante LOFJ).

125

Pueden identificarse dos categorías básicas de unidades organizacionales: las que se refieren a los órganos judiciales para la administración de justicia y las unidades de apoyo administrativo.

1. Organos judiciales

Dentro de los órganos judiciales se incluye a la Corte Suprema, las Cortes Superiores y los Tribunales y Juzgados establecidos por la ley.

Tal y como se aprecia en el Diagrama No. 1, la estructura de los órganos judiciales de la Corte Suprema y sus dependencias se caracteriza por una definida linea vertical de jerarquías y responsabilidades.

En la cúspide se encuentra la Corte Suprema, como órgano supremo y rector del sistema. En el segundo nivel de jerarquía judicial se ubican las Cortes Superiores Distritales y finalmente los Tribunales y Juzgados. A continuación se describe cada uno de estos niveles.

1.1 La Corte Suprema

Con sede en Quito, la Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal del país y tiene jurisdicción en toda la República.

Dicho Tribunal Supremo está integrado por 16 ministros jueces y un ministro fiscal, nombrados por el Congreso Nacional por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

Posee atribuciones para la determinación del número de judicaturas en los distritos y para llevar a cabo la supervisión y el control de su gestión judicial.

El Anexo No. 1 incluye el compendio de las funciones, atribuciones y deberes y responsabilidades de la Corte Suprema, tomadas de las distintas leyes, reglamentos y resoluciones vigentes y agrupadas en dos categorías de acuerdo a la naturaleza de la disposición: funciones de naturaleza judicial; y funciones de naturaleza administrativa.

Las atribuciones señaladas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, son ejercidas de la siguiente manera: en los asuntos de conocimiento de la Corte Suprema en primera y segunda instancia, la competencia del primer grado corresponde al Presidente, y la de segundo grado, a la sala determinada por sorteo. Por el mismo procedimiento, se establece la competencia de las salas en los juicios que se eleven ante la Corte Suprema por recursos o consultas, así como la de las causas por colusión. Las demás atribuciones corresponden al Tribunal.

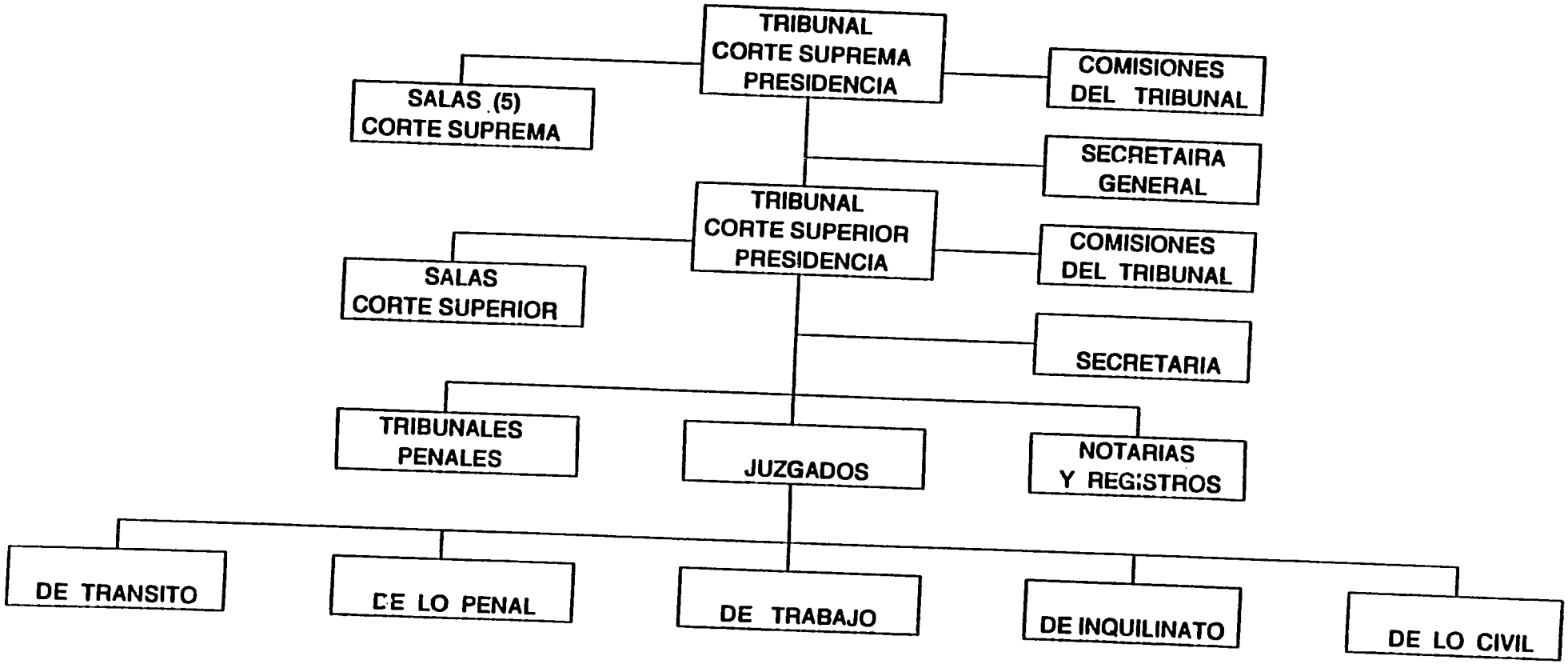
La Corte Suprema, reunida en Tribunal, puede sesionar en todos los casos y sin excepción alguna con las dos terceras partes de sus miembros, y así se define su calidad

126

DIAGRAMA No. 1

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTRUCTURA BASICA DE LOS ORGANOS JUDICIALES, 1991



de pleno. Las resoluciones se toman por simple mayoría de votos de los concurrentes y, en caso de empate, dirime el voto del Presidente del Tribunal.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia es elegido por y de entre los ministros jueces que la componen para un período de dos años. Aunque no integra ninguna de las salas, el Presidente desempeña diversas funciones judiciales y administrativas, y ejerce la representación de la institución ante varias entidades y organismos (Anexo No. 2).

La Corte Suprema de Justicia está estructurada en cinco salas, integradas cada una de ellas por tres ministros jueces, de entre los cuales se elige un presidente para un período de un año. La presidencia de las salas es rotativa y la designación se hace a quien no haya ejercido anteriormente ese cargo.

En cada una de las salas hay un ministro de sustanciación. En este cargo se turnan semanalmente todos los ministros jueces, incluídos los interinos. Corresponde al ministro de sustanciación dictar los decretos de trámite, aunque esté ya relatada o fallada la causa, siendo posible la apelación ante los ministros restantes de la misma sala. Se cuenta además en cada una de ellas con un secretario relator y un oficial mayor.

Contrariamente a lo que sucede en la mayor parte de los países, donde se da una especialización de las salas según las distintas materias, en Ecuador, todas y cada una de ellaspueden conocer, tramitar y resolver en última instancia e indistintamente, causas de naturaleza penal, civil y de trabajo. La asignación es el resultado de un mecanismo de sorteo, según el cual el primer día hábil de cada semana, en la Corte Suprema y en las Cortes Superiores donde existen dos o más salas, los presidentes de dichas salas sortean las causas y ordenan pasarlas a las que resulten designadas. Asimismo, estas salas pueden decretar la inconstitucionalidad de cualquier precepto legal, aunque tal decisión no tiene fuerza obligatoria, ya que esta función corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Adicionalmente, y para el cumplimiento de sus diversas obligaciones, la Corte Suprema cuenta con una serie de comisiones integradas por tres o más de sus miembros. Dichas comisiones son de tres tipos: judiciales, administrativas y de supervisión.

En las de naturaleza judicial se encuentran las siguientes comisiones: Fallos Contradictorios; Constitucional, Civil y leyes conexas; Penal y leyes conexas; Laboral y leyes conexas; Mercantil-Financiero y Tramitación.

Dichas comisiones se ocupan principalmente de clarificar dudas que se presenten en la aplicación de las leyes, así como de revisar y aprobar los proyectos de modificaciones legales que se originen en otras unidades de la Corte Suprema.

Como parte de las comisiones de naturaleza administrativa se cuenta con las siguientes: Quejas y Reclamos; Económica, Financiera, de Presupuesto y de Estructura de la Función Jurisdiccional; Adquisiciones; Reglamentos Internos; y Licencias.

128

Las comisiones de supervisión son ocho, distribuídas, según el Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional de 1990, de la siguiente manera: Tulcán e Ibarra, Quito, Latacunga y Ambato, Riobamba y Guaranda, Azogues y Cuenca, Esmeraldas y Manabí, Guayaquil y Babahoyo, El Oro y Loja.

Dichas comisiones llevan a cabo tareas de control en los distritos asignados a cada una de ellas. Esta actividad se realiza mediante visitas a los distritos judiciales con una frecuencia de dos o tres veces al año, y generalmente sin previo aviso. En casos especiales, las comisiones de supervisión presentan informes al Tribunal para que tome la decisión que corresponda.

1.2 Las Cortes Superiores

En cada provincia debe haber una Corte Superior, integrada por una o más salas, cuyas funciones se detallan en el Anexo No. 3.

Cada Corte Superior está integrada por una o más salas, compuestas de tres ministros jueces, de entre los cuales se elige un Presidente por un período de un año, quien no puede ser reelegido sino después de dos períodos. La elección se efectúa en forma alternativa entre los ministros jueces y las salas de las cortes. Las funciones del Presidente figuran en el Anexo No. 4.

Al igual que en las salas de la Corte Suprema, en las de las Cortes Superiores se designa un ministro de sustanciación y existe un secretario relator para cada una de ellas.

El Tribunal de las Cortes Superiores está integrado por todos los ministros jueces que componen las salas de dicha Corte. Todo asunto que deba conocer y resolver este Tribunal puede previamente pasar a estudio de una comisión, ya sea por acuerdo del mismo o por mandato del Presidente, quien designa las comisiones para cada caso. Existe además un secretario del Tribunal encargado de llevar los asuntos del despacho.

Los respectivos tribunales de las Cortes Superiores tienenl capacidad y autoridad para vigilar el funcionamiento y las actividades judiciales de los tribunales penales, juzgados, notarías, registradurías y otros funcionarios judiciales, en sus correspondientes jurisdicciones territoriales. Sin embargo, la ley otorga autonomía e independencia a cada uno de los jueces y tribunales para que puedan actuar con su propio criterio en la resolución de las causas que son de su competencia.

Cuando la primera instancia corresponda al Presidente de la Corte Superior, la segunda instancia será competencia de la sala a la que no pertenece el Presidente, o a la que le corresponda por sorteo, si existieren más de dos salas, sin tomar en cuenta la del Presidente. En caso de que exista una sola sala, para la segunda instancia interviene el conjuez correspondiente.

A pesar de que la ley dispone que habrá una Corte Superior por cada provincia, como se puede apreciar en el Cuadro No. 1, existen seis provincias que todavía no cuentan

129

CUADRO No. 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS CORTES SUPERIORES, NUMERO DE SALAS Y MINISTROS POR PROVINCIA, 1990

SEDE	PROVINCIAS	No. SALAS	No. MINISTROS
Tulcan	Carchi	1	4
Ibarra	Imbabura	2	7
Quito	Pichincha	5	16
	Napo		
	Sucumbios		
Latacunga	Cotopaxi	1	4
Ambato	Tungurahua	2	7
	Pastaza		
Riobamba	Chimborazo	2	7
Guaranda	Bolivar	1	4
Azogues	Cañar	1	4
Cuenca	Azuay	3	10
	Morona		
Loja	Loja	3	10
	Zamora		
Guayaquil	Guayas	5	16
	Galápagos		
Portoviejo	Manabí	3	10
Machala	El Oro	2	7
Babahoyo	Los Rios	2	7
Esmeraldas	Esmeraldas	1	4
Zonas no delimitadas			
TOTAL		34	117 (*)

(*) Incluye 15 Ministros Presidentes

FUENTE: Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional 1990

con su propia Corte. En total, existen quince Cortes Superiores con 34 salas y 117 ministros jueces distribuídos entre ellas.

1.3 Tribunales y Juzgados

i. Tribunales Penales

La ley establece que en todas las provincias habrá tantos Tribunales Penales como determine la Corte Suprema de Justicia. Cada Tribunal Penal se integra de tres jueces (vocales) nombrados por la respectiva Corte Superior por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. La Corte Superior nombra en primer lugar al Presidente del Tribunal y luego a los jueces segundo y tercero. Se nombra, además, a los respectivos jueces suplentes. En cada Tribunal de lo Penal hay un agente fiscal y un secretario. Este último interviene en todas las diligencias concernientes a la sustantación de los juicios.

Los Tribunales Penales tienen competencia para sustanciar el plenario y dictar sentencia en todos los procesos penales, cualquiera que fuere el Juez de lo Penal que lo inició o la pena que corresponda al delito.

Según datos de 1990, existen 40 Tribunales Penales en el país, cuya distribución geográfica y número de vocales asignados se observa en el Cuadro No. 2.

ii. Juzgados de lo Penal

El número de jueces de lo penal y su jurisdicción lo determina la Corte Suprema de Justicia. Cada juez de lo penal tiene su respectivo suplente. En cada juzgado existe, además, un agente fiscal y un secretario. Las funciones de los jueces en general y de los jueces de lo penal se incluyen en el los Anexos No. 5 y 6.

Datos para 1990 indicaban la existencia de 100 Juzgados de lo penal en el país, distribuídos en todas las provincias tal y como se indica en el Cuadro No. 3.

iii. Juzgados de lo Civil

La Corte Suprema de Justicia determina el número de jueces de lo civil y su jurisdicción. Las funciones de dichos jueces constan en el Anexo No. 7. En cada Juzgado de lo Civil actúa un secretario. Para 1990, se registraban 233 Juzgados de lo Civil en el país, con la distribución provincial que puede observarse en el Cuadro No. 3.

iv. Juzgados del Trabajo

Corresponde a los jueces del trabajo conocer y resolver en primera instancia los conflictos individuales provenientes de las relaciones de trabajo que no se encuentran sometidos a la jurisdicción de otra autoridad. En las circunscripciones donde no existen jueces del trabajo, los jueces de lo civil conocen y resuelven este tipo de conflictos. Las funciones de los jueces del trabajo se detallan en el Anexo No. 8.

131

CUADRO No. 2

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS TRIBUNALES PENALES Y NUMERO DE VOCALES POR PROVINCIAS, 1990

SEDE	PROVINCIAS	No. DE TRIBUNALES	No. DE VOCALES
Tulcan	Carchi	1	3
Ibarra	Imbabura	1	3
Quito	Pichincha	5	15
	Napo	1	3
Latacunga	Cotopaxi	1	3
Ambato	Tungurahua	2	6
	Pastaza	1	3
Riobamba	Chimborazo	3	9
Guaranda	Bolivar	1	3
Azogues	Cañar	1	3
Cuenca	Azuay	3	9
	Morona	1	3
Loja	Loja	3	9
	Zamora	1	3
Guayaquil	Guayas	5	15
Portoviejo	Manabí	5	15
Machala	El Oro	2	6
Babahoyo	Los Rios	2	6
Esmeraldas	Esmeraldas	1	3
TOTAL		40	120

(1) Existe una creación adicional que se encuentra vacante.

FUENTE: Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional 1990.

CUADRO No. 3

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS JUZGADOS POR PROVINCIAS, 1990

SEDE	PROVINCIAS	PENAL	CIVIL	TRABAJO	INQUILINATO	TRANSITO
Tulcan	Carchi	3	8	1	---	1
Ibarra	Imbabura	4	10	1	1	1
Quito	Pichincha	13	21	5	5	7
	Napo	3	5	---	---	2
	Sucumbios	2	4	---	---	1
Latacunga	Cotopaxi	3	8	1	---	2
Ambato	Tungurahua	3	11	2	1	2
	Pastaza	1	2	---	---	1
Riobamba	Chimborazo	4	13	1	1	2
Guaranda	Bolivar	5	8	1	---	1
Azogues	Cañar	5	8	1	---	3
Cuenca	Azuay	4	18	2	1	3
	Morona	3	5	---	---	1
Loja	Loja	6	19	2	1	3
	Zamora	2	5	---	---	1
Guayaquil	Guayas	13	27	6	5	9
	Galápagos	1	1	---	---	---
Portoviejo	Manabí	9	24	2	1	4
Machala	El Oro	5	14	2	1	3
Babahoyo	Los Rios	7	15	1	1	2
Esmeraldas	Esmeraldas	4	7	1	1	2
TOTAL		100	233	29	19	51

FUENTE: Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional 1990.

La Corte Suprema de Justicia, a pedido de las correspondientes Cortes Superiores, determina el número y la jurisdicción de los jueces del trabajo. En cada Juzgado del Trabajo actúa un secretario. En el Cuadro No. 3, se presenta la distribución provincial de los 15 Juzgados del Trabajo existentes en 1990.

v. Juzgados de Inquilinato

La Corte Suprema de Justicia, a pedido de las Cortes Superiores, determina el número y la jurisdicción territorial de los jueces de inquilinato, quienes pueden ser subrogados por otro juez de inquilinato de la misma jurisdicción, y a falta de éste, por los jueces de lo civil de la misma circunscripción. En cada juzgado de inquilinato actúa un secretario. Las funciones de los jueces de inquilinato se incluyen en el Anexo No. 9.

En 1990 había 19 Juzgados de Inquilinato distribuídos en 11 provincias del país, tal y como se observa en el Cuadro No. 3.

vi. Juzgados de Tránsito

Corresponde a los jueces de tránsito el juzgamiento de las infracciones de tránsito, de acuerdo con la ley. A falta del juez de tránsito, le subroga otro principal; a falta de éste, el suplente del juez de la causa; a su falta, el suplente de otro juez de transito, todos de la misma provincia; y, a falta de los anteriores, el juez de tránsito del lugar más cercano. El detalle de funciones de los jueces de tránsito se incluye en el Anexo No. 10.

A pedido de las Cortes Superiores, la Corte Suprema de Justicia determina el número de jueces de tránsito y su jurisdicción territorial. En cada uno de estos juzgados actúa un secretario y un agente fiscal.

Según datos de 1990, se registraban 51 Juzgados de Tránsito distribuídos en todas las provincias del país, con la excepción de Galápagos (Cuadro No. 3).

vii. Otros funcionarios judiciales

Están considerados como funcionarios judiciales los conjueces permanentes (para los casos de ausencia o impedimento de los jueces), los secretarios relatores, los defensores públicos, los depositarios judiciales, los síndicos, los litigadores de costas y los martilladores.

134

2. Organos administrativos

Los órganos de apoyo administrativo se encuentran definidos principalmente en el Reglamento Administrativo Financiero de la Función Judicial[1]. Su artículo 1 establece que son oficinas auxiliares las destinadas a las funciones administrativas y económicas dentro de la estructura de la Función Jurisdiccional y que el Presidente de la Corte Suprema ejerce la dirección y supervisión de estas oficinas, aunque se indica que esta facultad puede ser delegada.

En el Diagrama No. 2 se presenta la estructura básica de los órganos de apoyo administrativo del Organo Judicial.

Las unidades administrativas, financieras, de planificación, capacitación, desarrollo de sistemas, personal y otras de servicios generales están centralizadas en la Corte Suprema, ubicada en Quito. Dichas unidades tienen a su cargo el manejo global de este tipo de actividades para todas las judicaturas existentes en el país.

Existen, además, pequeñas unidades financieras encargadas del manejo de fondos rotativos en cada uno de los distritos. Igualmente, con la vigencia del Reglamento de Carrera Judicial, desde noviembre de 1990, deben integrarse las correspondientes comisiones y las sub-unidades distritales encargadas de la aplicación del sistema de administración de personal en su respectivo distrito.

Las relaciones de coordinación entre Cortes Superiores distritales y Corte Suprema en cuanto a los órganos de apoyo administrativo, siguen una línea de comunicación funcional, según la materia de que se trate. En estas relaciones, los presidentes de las Cortes Superiores actúan como órganos oficiales de comunicación y tienen, a su vez, la responsabilidad compartida, con los pagadores, del manejo económico en su correspondiente distrito.

En términos generales, y según el artículo 24 del Reglamento Administrativo Financiero de la Función Judicial, se establece que los titulares de los órganos administrativos, son responsables de las siguientes funciones básicas:

a) Planificar las actividades, incluyendo el diagnóstico de su desempeño;

b) Determinar objetivos y metas a cumplirse;

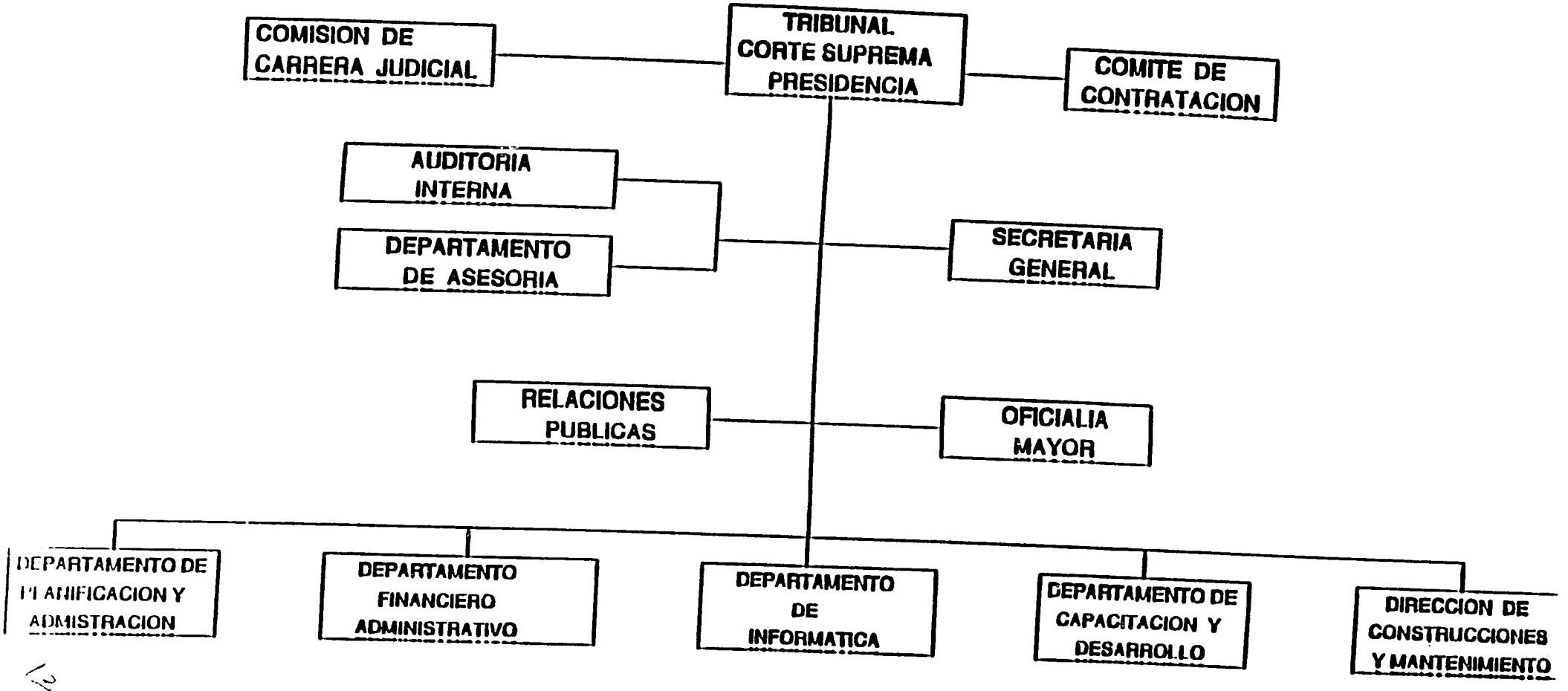
c) Seleccionar y utilizar los recursos humanos, económicos y financieros;

[1] Expedido por el Tribunal de la Corte Suprema con fecha 16 de marzo de 1978 y publicado en la Gaceta Judicial No. 1, serie XIII, de enero-abril de 1978.

DIAGRAMA No. 2

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ESTRUCTURA BASICA DE LOS ORGANOS DE APOYO, 1991



d) Dirigir la ejecución de las funciones correspondientes mediante la distribución adecuada del trabajo, dando instrucciones claras y precisas sobre las táreas a desarrollarse; y,

e) Evaluar y supervisar al personal subalterno, en el grado y medida que establezca la especificación de clase para cada puesto.

B. RELACIONES CON OTRAS FUNCIONES Y ORGANISMOS DEL ESTADO

La Corte Suprema tiene relaciones de diversa índole con otras funciones y organismos del Estado. A continuación se identifican y describen las principales.

1. Con la Función Legislativa

Las relaciones entre la Corte Suprema y el Congreso Nacional se desarrollan fundamentalmente en lo que respecta a la designación y juicio político de los magistrados, a la creación y modificación de leyes, a la aprobación del presupuesto y al informe anual de actividades.

Con respecto a la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según la Constitución, esta potestad corresponde al Congreso Nacional; esta institución (o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas) puede asimismo proceder al enjuiciamiento político y a la remoción de dichos magistrados cuando fueren responsables de los perjuicios que causaren a las partes por retardo, denegación de justicia o quebrantameinto de la ley.

En cuanto a la participación en el proceso de creación y modificación de leyes, el artículo 65 de la Constitución Política menciona que la iniciativa para la expedición de leyes corresponde al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Además, el artículo 106 de la misma norma, faculta para que la Corte Suprema, por medio de sus magistrados, pueda concurrir al Congreso Nacional o a las comisiones legislativas para intervenir, sin derecho a voto, en la discusión de proyectos de leyes. En la práctica, se observa que la Corte Suprema ha otorgado especial atención a la necesidad de reformular y actualizar las leyes que se refieren a su accionar. En particular se han realizados esfuerzos ligados a proyectos de reforma relacionados con los Códigos de Procedimientos Civil y Penal, las leyes de Carrera Judicial, Notarial, Unificación de Tributos, Aranceles para los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, y la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional. Cabe también hacer referencia especial al Proyecto de Reformas a la Constitución de la República en lo relativo a la Función Jurisdiccional, elaborado por la Comisión de lo Constitucional de la Corte Suprema, a pedido de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y aprobado por el Pleno de la Corte en 1989.

137

En relación con el presupuesto, la relación se establece mediante los mecanismos regulares que rigen para la aprobación general de gastos del Estado.

Finalmente, la Corte Suprema debe remitir al Congreso Nacional un informe anual sobre sus labores y programas. Este mecanismo se usa no sólo para informar sobre el desempeño de labores, sino también para dar a conocer al Congreso los proyectos y necesidades de la Corte Suprema, así como la conveniencia de impulsar ciertas reformas legales.

2. Con la Función Ejecutiva

Las relaciones que mantiene la Corte Suprema con la Función Ejecutiva se dan básicamente con respecto al proceso de formulación y ejecución del presupuesto y a algunas actividades a cargo del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Al igual que con el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia tiene relaciones con la Función Ejecutiva en el proceso de formulación del presupuesto anual. Por disposición constitucional y legal, corresponde al Ejecutivo, la preparación de la proforma del presupuesto nacional, dentro de la cual deben considerarse las asignaciones estatales que han de destinarse para atender los gastos corrientes y las inversiones que corresponden a la Corte Suprema de Justicia.

En relación con el Ministerio de Gobierno y Justicia, el artículo 206 de la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional establece que el Ministro de esta cartera tiene la supervisión de la Función Jurisdiccional y la capacidad legal para pedir a la autoridad la sanción (incluyendo remoción o cancelación) de los ministros de la Corte Suprema y Cortes Superiores, jueces y demás funcionarios del Organo Judicial, acompañando los documentos de la queja. Además, dependen directamente de este Ministerio, los intendentes, comisarios de policía y tenientes políticos, con amplias atribuciones en el procedimiento penal, sobre todo en la etapa sumarial.

3. Con la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Público

Como se verá en otras secciones de este informe, existen relaciones estrechas entre estas instituciones y el Organo Judicial, en especial con motivo del proceso penal.

4. Con el Tribunal de Garantías Constitucionales

El Tribunal de Garantías Constitucionales es el órgano de mayor jerarquía para el control del orden jurídico. Está encargado de velar por las normas constitucionales y por que las normas secundarias y otras de menor jerarquía mantengan subordinación y conformidad con los preceptos de la Carta Política.

128

Este organismo tiene la categoría de Tribunal Supremo, con potestad para suspender la vigencia de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y a las leyes. En este sentido, tiene autoridad para juzgar las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

Además, la Corte Suprema participa en la designación de dos de los miembros de este alto tribunal, mediante el envío al Congreso Nacional de las ternas correspondientes.

5. Con la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico y autónomo del Estado que controla el manejo de los recursos públicos. Ejerce control sobre las decisiones y actuaciones de carácter económico y es el órgano central rector de los sistemas de contabilidad y de control de todas las entidades del sector público. En este sentido, la Corte Suprema está sujeta al control del uso y manejo de sus recursos económicos.

6. Con el Tribunal Supremo Electoral

La Corte Suprema de Justicia participa en la designación de dos de los vocales de este tribunal, mediante el envío al Congreso Nacional de las ternas correspondientes.

C. PLANIFICACION Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Según los resultados de la investigación, no ha existido en el Organo Judicial un sistema orgánico de planificación. Esta situación ha estado estrechamente relacionada con la falta de definición de objetivos institucionales, la carencia de información para la planificación y el poco interés por parte de las altas esferas del Organo Judicial.

En relación con los objetivos, el trabajo de campo encontró que en la Corte Suprema y sus dependencias existe una marcada tendencia en considerar que los objetivos institucionales son los estipulados en la ley, por lo que sus funcionarios no consideran necesario intervenir en la fijación de objetivos y metas a mediano o largo plazo. También se observó la carencia de sistemas de información relacionados con planificación.

Sin embargo, se están dando los primeros pasos para la estructuración de un sistema de planificación. Un primer ejemplo se observa a nivel de la estructura administrativa, con la creación, en junio de 1989, del Departamente de Planificación y Administración. Pese a ello, en dicha resolución no se establecieron las funciones que habría de llevar a cabo este departamento, ni se le dotó de los recursos necesarios para su funcionamiento.

Conformado por tres funcionarios (un jefe y dos asistentes), dicha unidad se ha dedicado básicamente a colaborar en la ejecución de los proyectos que comprende el

convenio suscrito con SENDA y en el estudio y desarrollo de una nueva estructura orgánica y funcional para las dependencias administrativas de la Corte Suprema.

Un segundo ejemplo se aprecia en el nivel superior de la estructura judicial, con la elaboración de un "Perfil del Primer Plan Bienal de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 1991-1992", dado a conocer a inicios de abril del presente año. Dicho documento no sólo establece objetivos claros para los próximos años, sino que ofrece los lineamientos estratégicos para alcanzarlos.

D. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

1. Aprobación y ejecución

El artículo 96 de la Constitución Politica señala que los organismos de la Función Jurisdiccional son independientes en el ejercicio de sus funciones.

Con la finalidad de aplicar este principio, la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional establece la Caja Judicial, destinada a dotar de autonomía financiera, económica y presupuestaria a los órganos jurisdiccionales determinados en el literal a) del artículo 98 de la Constitución Política. Esta caja será administrada por la Corte Suprema de Justicia y su funcionamiento se regulará por las disposiciones de la ley y de su respectivo reglamento[2].

A su vez, el artículo 3 del Reglamento para la Administración de la Caja Judicial[3], indica que la Corte Suprema de Justicia elaborará y aprobará su proyecto de presupuesto dentro del calendario de elaboración de la proforma del presupuesto del Estado.

Las disposiciones antes citadas permiten afirmar que la Corte Suprema de Justicia y sus dependencias tienen, en el plano formal, autonomía administrativa, financiera, económica y presupuestaria. No obstante, hasta la fecha de este estudio, el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia no goza, en el plano real, de la autonomía dispuesta en la Constitución Política y la ley. En efecto, de acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), el tratamiento que se otorga al presupuesto de la Corte Suprema de Justicia es el mismo que se da a cualquiera de los ministerios de la Función Ejecutiva, es decir que se encuentra sujeto a todas las tramitaciones de justificación y autorización previas para poder ejecutarlo.

[2] Ley No. 28, publicada en le Registro Oficial 211 del 14 de junio de 1989, modificando el artículo 162 de la LOFJ.

[3] Expedido mediante decreto número 927 publicado en el Registro Oficial 283 de 26 de setiembre de 1989, en concordancia con el artículo 164 de la LOFJ.

140

El ciclo presupuestario de la Corte Suprema (formulación, aprobación y ejecución) forma, pues, parte del presupuesto general del Estado.

En la etapa de su formulación, el Departamento Financiero y la Comisión Interna de Presupuesto de la Corte Suprema prepara una proforma que es enviada por su Presidente al Ministerio de Finanzas para ser incluída dentro de la proforma del presupuesto general del Estado, la que a su vez es aprobada por el Presidente de la República, y remitida al Congreso Nacional para su estudio y aprobación, en la forma que establece la Constitución Política.

En esta fase, debe indicarse que la proforma remitida por la Corte Suprema de Justicia debe ajustarse a las normas técnicas exigidas por el Ministerio de Finanzas, así como al calendario que establece la Subsecretaría de Presupuesto.

Una vez aprobado el presupuesto, pueden indentificarse dos partes en la ejecución que de él hace la Corte Suprema: la primera, relacionada con el procedimiento para la obtención de los ingresos, y la segunda, con la ejecución del gasto, ambas también estrictamente apegadas a la LOAFYC.

Para la entrega y uso de los recursos asignados en el presupuesto general del Estado, la Corte Suprema de Justicia solicita cupo de gasto a la Subsecretaría de Presupuesto para cada una de las partidas que constan en el presupuesto del Estado. Si esta solicitud cumple con los requisitos exigidos, dicha Subsecretaría autoriza el cupo de gasto y lo comunica a la Corte Suprema, la cual solicita autorización de giro o transferencia de fondos a la Tesorería de la Nación.

La ejecución del presupuesto en las Cortes Superiores se efectúa mediante la asignación de fondos rotativos. La Dirección Financiera, previa autorización del Presidente de la Corte Suprema, se encarga de fijar los montos iniciales de los fondos rotativos tomando como referencia el movimiento económico del mes anterior.

Al final de cada mes, dichas Cortes tienen la obligación de remitir reportes a la Dirección Financiera en Quito, en donde se encuentra centralizado el registro y control contable de la institución. Dichos reportes, a su vez, constituyen la documentación base para la reposición del fondo rotativo.

Al finalizar el ejercicio económico, los administradores de los fondos rotativos tienen obligación de reintegrar los saldos no utilizados a la cuenta de Caja Judicial e informar, dentro de 15 dias, a la Dirección Financiera.

2. Control y evaluación

El control interno de la ejecución presupuestaria corresponde a la Dirección Financiera y a la Comisión Interna de Presupuesto de la Corte Suprema, según lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento para la Administración de la Caja Judicial.

14

El control externo está a cargo de la Contraloría General del Estado y del Congreso Nacional. Actualmente, el control externo lo realiza, en cierto modo, el Ministerio de Finanzas, al exigir que la Corte Suprema presente periódicamente los correspondientes justificativos para la entrega de recursos y/o para la aprobación de reformas presupuestarias.

3. Fuentes y niveles de financiamiento

Por disposiciones expresas de la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional y del Reglamento para la Administración de la Caja Judicial, los ingresos para financiar el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia están dados por los siguientes rubros:

a) La asignación global anual que debe hacerse constar en el presupuesto general del Estado, en calidad de aporte para gastos de funcionamiento y de inversiones de la Corte Suprema de Justicia y sus dependencias en el país;

b) El rendimiento de las inversiones financieras realizadas por el Banco Central del Ecuador y/o Banco Nacional de Fomento en relación al 85% de los depósitos judiciales;

c) Los ingresos provenientes de arrendamientos, venta de activos, venta de publicaciones, multas y otros similares; y,

d) Los saldos sobrantes de caja del ejercicio anterior.

De todas las anteriores, las principales fuentes de financiamiento lo constituyen la asignación global presupuestaria o presupuesto ordinario, y el rendimiento de los recursos provenientes de los depósitos judiciales. Los recursos que ingresan a través del presupuesto ordinario se asignan a gastos corrientes y de capital, y los que se obtienen por los depósitos judiciales están destinados, por disposición legal, solamente a gastos de inversión.

En el Cuadro No. 4, se presentan algunas cifras sobre el comportamiento del presupuesto ordinario de la Corte Suprema para el período 1980 a 1991.

Del cuadro anterior se derivan dos aspectos fundamentales en cuanto al comportamiento del presupuesto de la Corte Suprema: uno que se refiere a su participación dentro del presupuesto general del Estado y otro que se relaciona con la tendencia negativa en su crecimiento real.

En relación con el primer aspecto, se observa que la participación de la Corte Suprema de Justicia dentro del presupuesto general del Estado entre 1980 y 1991 ha oscilado entre el 0.6% y el 0.8%.

142

CUADRO No.4

PRESUPUESTO DEL ORGANO JUDICIAL, 1980-1991

AÑO	PRESUPUESTO (1) CORTE SUPREMA (Miles Suc.)	PRESUPUESTO DEL ESTADO (Miles Suc.)	PARTICIPACION CORTE SUPREMA (%)	DEFLATOR SECTOR PUBLICO %	PRESUPUESTO TERMINOS REALES
1980	309,286	45,300,000	0.68	180.3	171,540
1981	324,473	55,800,000	0.58	205.7	157,741
1982	387,841	64,770,000	0.60	239.3	162,073
1983	450,561	75,800,000	0.59	306.9	146,810
1984	790,670	107,750,000	0.73	452.9	174,579
1985	1,150,725	144,151,000	0.80	604.1	190,486
1986	1,533,397	213,475,000	0.72	797.6	192,251
1987	1,941,999	272,009,000	0.71	1,084.6	179,052
1988	2,768,566	396,675,000	0.70	1,678.0	164,992
1989	4,966,893	699,562,000	0.71	2,460.5	201,865
1990	8,011,125	1,167,075,000	0.69	*	
1991	13,000,000	1,706,322,000	0.76	*	

(1) Presupuesto codificado

* No disponible al momento del estudio

FUENTE: Presupuesto General del Estado

Con respecto al crecimiento de las asignaciones presupuestarias, se observa que si bien se opera un crecimiento en términos nominales, al realizarse los correspondientes ajustes por inflación, la tendencia es hacia la disminución real de los recursos. Solamente en el presupuesto total aprobado para el año 1991 puede apreciarse un incremento real con respecto al año anterior.

Si se desglosan las cifras del presupuesto según la naturaleza del gasto, la mayor parte del mismo (regularmente más del 90%) se ha destinado a gastos corrientes. En materia de gastos de capital, sin embargo, hay que adicionar los ingresos provenientes del rendimiento que generan los depósitos judiciales; pese a ello, este rubro sigue siendo relativamente bajo.

De estos recursos, entre julio de 1987 y junio de 1990, se invertieron aproximadamente 730 millones de sucres en edificaciones, 260 millones en adquisición y reparación de vehículos y 137 millones en otros activos fijos de las distintas dependencias de la Corte Suprema en el país.

Aun adicionando los recursos provenientes de los depósitos judiciales, se obtienen cifras en gastos de capital relativamente bajas frente a las de gastos corrientes.

E. VOLUMEN Y MANEJO DE CAUSAS

1. Entradas y salidas de causas

El Cuadro No. 5 contiene datos sobre el número de causas ingresadas, resueltas y acumuladas en los diversos tribunales del país entre 1987 y 1989.

Las cifras indicadas deben interpretarse con gran cautela, ya que los informes mencionados que las sustentan contienen a veces datos erróneos e inconsistencias, por lo que han tenido que ser revisados. Además, una serie cronológica de sólo tres años no se presta a establecer tendencias claras y consistentes. Por ello, los datos de dicho cuadro se presentan únicamente como una primera aproximación al tema.

Con respecto a las causas ingresadas en el conjunto de los tribunales y juzgados del país, se observa, en general, una baja entre 1987 y 1988, y un incremento en 1989. Sin embargo, los Juzgados Penales registran alzas en cada año.

En cuanto a las causas resueltas, la tendencia general es al alza continua (sobre todo en la Corte Suprema), con la salvedad de los Juzgados de Tránsito, que parecen resolver cada año menos causas y las Cortes Superiores y los Juzgados de Inquilinato y del Trabajo, con tendencias impresisas.

CUADRO No. 5

CAUSAS INGRESADAS, RESUELTAS Y ACUMULADAS SEGUN JUDICATURAS, 1987-1989

JUDICATURA	1987			1988			1989		
	INGRESADAS	RESUELTAS	ACUMULADAS*	INGRESADAS	RESUELTAS	ACUMULADAS*	INGRESADAS	RESUELTAS	ACUMULADAS*
Corte Suprema (Salas)	3213	2240	3873	2801	2574	4100	3153	3163	4090
Cortes Superiores	18069	17427	10427	17496	15678	12065	19781	17933	13913
Tribunales Penales	2288	1625	613	2172	1707	1078	2541	1793	1826
Juzgados Civiles	80069	46553	237291	76674	46601	267364	85272	52140	300496
Juzgados Penales	19988	8264	42810	22143	10978	53975	24895	11139	67731
Juzgados de Inquilinato	7093	3584	8636	5090	3363	10363	10413	3599	17176
Juzgados del Trabajo	5320	3321	11721	7468	3193	15996	5409	3498	17907
Juzgados de Tránsito	6650	2289	1687	6133	2216	5604	6713	2191	10119
Total Juzgados	119120	64011	302145	117508	66351	353302	132702	72567	413429
Total Nacional	142690	85303	316878	139977	86310	370545	158176	95456	433258

(*) Acumuladas con respecto a los años precedentes

FUENTE: Informe anual de la Corte Suprema al Congreso Nacional. 1988-1990

Finalmente, se registra un alza considerable en el número de causas acumuladas en los diversos tribunales, en particular en los Tribunales Penales y en los Juzgados de Tránsito; sólo en la Corte Suprema de Justicia la tendencia es oscilatoria. Las cifras referidas a esta categoría de causas deben ser interpretadas con prudencia, ya que pueden incluir numerosas causas legalmente prescritas o abandonadas sin la correspondiente anotación o notificación; según las entrevistas realizadas, esto suelo ocurrir con bastante frecuencia en materia civil, que, como puede verse en el cuadro, constituye la categoría más importante de las causas conocidas por los tribunales.

El mayor número de causas ingresadas se da en los Juzgados Civiles: en 1989, el 64% de todas las causas ingresadas en los Juzgados y el 53% de las ingresadas en todos los tribunales del país. A continuación vienen los Juzgados Penales (el 19% y el 16%, respectivamente), las Cortes Superiores (el 15% y el 12,6%) y los Juzgados de Inquilinato (el 8% y el 6,6%), seguidos de lejos por los Juzgados de Tránsito y del Trabajo y los Tribunales Penales.

2. Número de causas por juez

El volumen de causas ingresadas y resueltas por los tribunales constituye un importante indicador de la eficiencia del aparato judicial, en particular si este aspecto se relaciona con el personal judicial que ha de tratarlas. Actualmente, en numerosos sistemas de justicia se está produciendo un congestionamiento considerable, fundamentalmente debido al incremento constante de las causas ingresadas, de las que han de ocuparse magistrados y jueces, cuyo número no ha experimentado un aumento similar.

En el Cuadro No. 6 se presenta el número de causas resueltas y acumuladas por juez en las diversas judicaturas del país.

Como puede verse, existe variedad, a veces considerable, en la "productividad" de los jueces ecuatorianos. Así, el número de causas resueltas por juez era en 1989 de 15 en los Tribunales Penales y de 53 en los Juzgados de Tránsito, pero de 198 en la Corte Suprema y de 244 en los Juzgados Civiles. Esta variedad es aún más acentuada en lo que atañe al número de causas acumuladas por juez, que adquiere aspectos alarmantes en los Juzgados Civiles y de Inquilinato, seguidos por los Juzgados Penales y del Trabajo. Por supuesto, esta diversidad en la carga de trabajo del personal judicial puede explicarse por el tipo o la complejidad de la materia de que son competentes, así como por la existencia en algunas jurisdicciones de responsabilidades administrativas que ocupan un tiempo considerable de los jueces. De cualquier manera debería efectuarse una investigación más detallada sobre este problema.

La variedad antes indicada se da asimismo en lo que respecta a las distintas dependencias de un mismo tribunal. En este sentido, el promedio de causas resueltas por juez en las diversas salas de la Corte Suprema de Justicia durante el período 1987-1989 fue de 149 en la Sala Primera, de 173 en la Sala Segunda, de 254 en la Sala Tercera, de 137 en la Sala Cuarta y de 341 en la Sala Quinta (véase el Cuadro No. 7). Como puede observarse, los magistrados de la Sala Quinta han resuelto durante el período analizado más

146

CUADRO No. 6

NUMERO DE CAUSAS RESUELTAS Y ACUMULADAS POR JUEZ, 1989

JUDICATURAS	TOTAL JUECES	No. DE CAUSAS RESUELTAS	No. DE CAUSAS RESUELTAS POR JUEZ	NUMERO DE CAUSAS ACUMULADAS	No. DE CAUSAS ACUMULADAS POR JUEZ
Corte Suprema	16 (1)	3163	198	4090	256
Cortes Superiores	117 (1)*	17933	153	13913	119
Tribunales Penales	123	1793	15	1826	15
Juzgados Civiles	233	52140	224	300496	1290
Juzgados Penales	100	11139	111	67731	677
Juzgados Inquilinato	19	3599	189	17176	904
Juzgados del Trabajo	29	3498	120	17907	617
Juzgados de Tránsito	51	2191	43	10119	198
Subtotal Juzgados	432	72567	168	413429	957
Total Nacional	688	95456	139	433258	630

(1) Incluye Presidentes

FUENTE: Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional 1990

* En el informe al Congreso Nacional se indica a veces que el número de ministros de la Corte Superior a finales de 1989 era de 107. En el presente documento se ha adaptado el número de 117 por corresponder, además, con el indicado en la escala de sueldos vigente en julio de 1990 para todo el personal judicial (véase el Anexo No. 12).

del doble de causas que los de las Salas Primera, Segunda Tercera y Cuarta. Este dato es tanto más significativo cuanto que, como ya se ha indicado, las salas del más alto tribunal del país no están especializadas sino que todas conocen de todas las causas que, según la ley, les pueden llegar.

Finalmente, existe variedad en los tribunales que actúan en las diferentes zonas del país. Así como aparece en el Cuadro No. 8, el número de causas resueltas por juez en los Juzgados Penales de la Sierra fue en 1989 de 133, mientras que en la Costa fue de 85; en cambio, en materia civil la proporción se invierte, encontrándose un promedio de 261 causas resueltas por el juez en la Sierra y de 186 en la Costa.

F. ADMINISTRACION DE PERSONAL

1. Normativa existente

La Constitución Política de la República consagra y reconoce la carrera judicial para la Función Jurisdiccional y establece que las regulaciones sobre la materia serán determinadas por la ley.

La LOFJ contiene disposiciones sobre la conducta de trabajo que deben seguir los magistrados, jueces y otros funcionarios y empleados, y señala la respectiva competencia de los jueces por razón de la materia y por razón del territorio, así como las atribuciones y deberes de los funcionarios y empleados, estableciendo sanciones y medidas disciplinarias.

La mencionada ley confiere a la Corte Suprema de Justicia la atribución de dictar disposiciones y reglamentos sobre el régimen interno del Tribunal, así como sobre los controles que debe aplicar en diferentes materias. En uso de esta facultad, la Corte Suprema de Justicia ha dictado varios reglamentos tendientes a dotarla de normas y mecanismos para el área administrativa y, dentro de ésta, en asuntos relacionados con la administración de personal. Los más relevantes son los siguientes:

a) El Reglamento Administrativo Financiero de la Función Jurisdiccional;

b) El Reglamento de Carrera Judicial; y,

c) El Reglamento para la Administración de la Caja Judicial[4].

El Reglamento de Carrera Judicial, que se encuentra en vigencia desde el mes de noviembre de 1990, es actualmente la norma que trata de regular el sistema de administración de personal en la Corte Suprema y sus dependencias en el país.

[4] Aprobado por el Presidente de la República por mandato del artículo 168 de la LOFJ, y expedido mediante decreto ejecutivo.

148

CUADRO No. 7

CAUSAS INGRESADAS Y RESUELTAS POR JUEZ EN LAS SALAS DE LA CORTE SUPREMA, 1987-1989

SALAS	INGRESADAS	RESUELTAS	RESUELTAS POR JUEZ
Primera Sala	628	448	149
Segunda Sala	637	519	173
Tercera Sala	624	762	254
Cuarta Sala	631	412	137
Quinta Sala	633	1022	341
Total 1989	3153	3163	211
Total 1988	2801	2574	172
Total 1987	3213	2240	149

FUENTE: Informes de la Corte Suprema de Justicia al Congreso Nacional 1988-1990

CUADRO No. 8

CAUSAS INGRESADAS Y RESUELTAS POR JUEZ SEGUN JUDICATURA Y REGION, 1989

JUDICATURA	SIERRA			COSTA			NACIONAL
	INGRESADAS	RESUELTAS	RESUELTAS POR JUEZ	INGRESADAS	RESUELTAS	RESUELTAS POR JUEZ	RESUELTAS POR JUEZ
Cortes Superiores	13179	12442	189	6602	5491	134	168
Tribunales Penales	1718	1203	16	823	590	13	15
Juzgados Civiles	54807	36531	261	28465	15609	186	233
Juzgados Penales	14413	7837	133	10482	3302	85	114
Juzgados de Inquilinato	5493	2006	201	4920	1593	228	212
Juzgados del Trabajo	2750	1~97	106	2659	1701	155	125
Juzgados del Tránsito	4151	1747	58	2562	444	22	44

FUENTE: Informe de la Corte Suprema al Congreso Nacional 1990.

El objeto de la carrera judicial es la promoción del principio de pronta y cumplida administración de justicia por medio de jueces dignos, entendidos y respetables, con capacidad suficiente para asegurar a la comunidad el cumplimiento de la ley por medio de sus fallos. Asimismo, intenta establecer una mayor independencia judicial, al garantizar un sistema de selección y promoción de personal basado en el mérito y la capacidad individual.

En lo normativo, el Reglamento de Carrera Judicial regula las relaciones de trabajo y conducta de los jueces y magistrados de los diferentes juzgados y tribunales que componen la Corte Suprema de Justicia, especialmente en lo que se refiere a su ingreso, ascenso, capacitación y bienestar, estableciendo sus obligaciones y derechos.

El Tribunal de la Corte Suprema de Justicia, como máxima autoridad, tiene a su cargo la implementación, desarrollo y dirección del sistema de carrera judicial. Para ello, debe dictar las normas necesarias que regulen el ejercicio de las funciones de los jueces, su remuneración, horario de trabajo, deberes y obligaciones, sistemas de evaluación de rendimientos, régimen disciplinario, etc.

Como norma supletoria de aplicación, la tercera disposición transitoria del Reglamento de Carrera Judicial establece que hasta cuando se expidan los manuales para cada uno de los subsistemas de administración de personal, se utilizarán los procedimientos administrativos y financieros generalmente aceptados para el sector público.

2. Organos encargados de la administración de personal

Se cuentan, al menos, once órganos distintos que, directa o indirectamente, intervienen en el sistema de administración de personal.

2.1 Comisión Nacional de Carrera Judicial

El artículo 82 del Reglamento de Carrera Judicial establece la Comisión Nacional de Carrera Judicial, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, un Ministro de la Corte Suprema de Justicia designado por este Tribunal, un Ministro representante de las Cortes Superiores del país o su alterno, y el Presidente de la Federación Nacional de Empleados judiciales o su delegado.

Según lo dispuesto en el artículo 83 del mismo Reglamento, a dicha Comisión le corresponde en lo fundamental:

a) Velar por la debida aplicación de las disposiciones de este Reglamento, y, en caso de transgresión, excitar a los órganos o autoridades que tienen atribuciones de decisión, para que adopten las medidas correctivas del caso;

b) Declarar la idoneidad de las personas interesadas en ingresar como servidores judiciales;

150

c) Determinar el tipo de concurso al que deben someterse los interesados en optar por un cargo, y, como resultado del mismo, seleccionar a las personas que puedan ser nombradas;

d) Señalar la ubicación en la categoría escalafonaria de cada servidor judicial de caracter permanente, previo estudio de la solicitud presentada por el interesado y la documentación justificativa del caso;

e) Revisar las evaluaciones de desempeño cuando el servidor judicial interesado lo solicitare y adoptar las medidas respectivas;

f) Informar sobre la conveniencia o inconveniencia de la creación de cargos o de la supresión o traslado de éstos;

g) Conocer e informar sobre los reclamos de cambio o de ocupación de los servidores judiciales; y,

h) Coordinar la formulación de los proyectos de los manuales de clasificación y valoración de cargos, promoción y selección, capacitación, evaluación y desempeño, escalafón y trámite interno de personal, cuyos instrumentos de trabajo serán elaborados por las unidades especializadas correspondientes, y someterlos a conocimiento y resolución de la Corte Suprema de Justicia.

2.2 Subcomisión distrital

En cada Corte Superior funcionará una Subcomisión de Carrera Judicial, integrada por los siguientes miembros: el Presidente de la Corte Superior o su delegado, un representante del pleno de la Corte Superior, un representante de los miembros de los Tribunales Penales y de los jueces, o su alterno y el Presidente de la Asociación de Empleados Judiciales del distrito o su delegado.

Dicha subcomisión tendrá las atribuciones y responsabilidades que le fueren delegadas por la Comisión Nacional de Carrera Judicial.

2.3 Unidad de personal de la Corte Suprema

En la actual estructura organizacional de la Corte Suprema de Justicia, consta la existencia de una unidad de administración de personal, a la que se le denomina indistintamente Sección o Unidad de Personal y se encuentra orgánicamente dependiente de la Dirección Financiera Administratriva.

Anteriormente, la función de personal se incluía en los deberes del Jefe de la Oficina Económica[5], que se referían a tareas muy elementales de administración de personal.

La revisión de los reportes anuales correspondientes al período 1980-1990 muestra que las tareas desempeñadas por esta oficina tienden a ser de trámite, registro, control y archivo, es decir de carácter primario, que no pueden por sí mismas asimilarse a un sistema de administración de personal.

En julio de 1990, la Unidad de Personal estaba constituída por cinco funcionarios: un jefe y subjefe, dos oficiales y un asistente.

2.4 Unidades de personal de las Cortes Superiores

El Reglamento de Carrera Judicial crea asimismo las Unidades de Personal de las Cortes Superiores. Sin embargo hasta la fecha en que se ha realizado la presente investigación, dichas unidades no se encuentran integradas.

Las funciones asignadas a estas unidades son similares a las que consigna el reglamento para la Unidad de Personal de la Corte Suprema, en sus respectivas localidades.

2.5 Comisiones de Quejas y Reclamos

La Corte Suprema y cada una de las Cortes Superiores integrarán comisiones internas de quejas y reclamos, compuestas por tres ministros, las que nombrarán de su seno un presidente y, de fuera del mismo, un secretario. En las Cortes Superiores que cuenten con una sola sala, reemplazará a esta comisión el ministro Presidente. La comisión, si lo estimare conveniente, dispondrá la colaboración de la unidad de personal respectiva.

Los artículos 74 al 78 del Reglamento de Carrera Judicial establecen el procedimiento que ha de aplicarse para la tramitación y resolución de las denuncias o peticiones de remoción o destitución de los funcionanrios judiciales.

2.6 Departamento de Capacitación

El Reglamento de Carrera Judicial establece que la capacitación se desarrollará bajo la responsabilidad de la unidad de capacitación de la Corte Suprema, en coordinación con los otros subsistemas de administración de personal de la Función Jurisdiccional y los institutos de educación superior. Se realizarán también convenios con centros de formación profesional, nacionales o extranjeros, de acuerdo con las necesidades de la capacitación.

Los cursos y programas de capacitación recibidos por el servidor judicial y que justifiquen su aprobación, serán considerados, en puntaje, para el escalafón.

[5] Artículo 51 del Reglamento para el Régimen Interior del Tribunal del 7 de Noviembre de 1959.

152

2.7 Otros órganos y funcionarios involucrados en la administración de personal.

Tal y como se mencionó en la descripción de funciones de los órganos judiciales, y según consta en los anexos correspondientes, existe otro conjunto de funcionarios y órganos involucrados en asuntos que se relacionan con la administración de personal, entre ellos: el Tribunal y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes Superiores, los presidentes de los Tribunales Penales, el Secretario General de la Corte Suprema, los jueces y los jefes de las respectivas oficinas administrativas.

3. Manuales y procedimientos existentes

En materia de manuales y procedimientos para la aplicación de un sistema de administración de personal, puede afirmarse que la Corte Suprema ha avanzado muy poco. En realidad, no existen manuales ni procedimientos definidos. Se cuenta con algunos instrumentos primarios de aplicación que han sido elaborados para definir situaciones de carácter coyuntural y/o para solucionar problemas específicos.

En 1987 se elaboró y se puso en vigencia la "Escala de Remuneraciones de la Función Jurisdiccional", con el propósito de racionalizar parcialmente el sistema de remuneraciones.

En el Reglamento de Carrera Judicial se advierte la necesidad de elaborar una serie de instrumentos técnicos para configurar un sistema orgánico de administración de personal. Este reglamento procura dar los lineamientos básicos de lo que debería ser el sistema y señala que los proyectos de manuales y procedimientos para cada uno de los subsistemas de administración de personal deberán ser elaborados por las unidades especializadas correspondientes, y puestos a consideración de la Corte Suprema para su conocimiento y resolución.

A la fecha de este informe, se conoce que los funcionarios de la Unidad de Personal, mediante el convenio de asistencia técnica suscrito con SENDA, se encuentran elaborando procesos de clasificación de puestos y proyectos para los varios subsistemas de administración de personal.

4. Inventario, planeación y pronóstico de personal

El concepto técnico de inventario de personal no se restringe únicamente al registro del número de personas que trabajan en una institución y los puestos que ocupan. Su alcance comprende una amplia gama de información sobre las carácteristicas y atributos del personal, registrados en forma sistemática y ordenada: datos personales, educación, experiencia, promociones, nivel de remuneración, calificaciones recibidas en el desempeño, sanciones, tiempo de servicio, entrenamiento y capacitación, etc.

152

Lo existente en esta materia en el Organo Judicial, se limita a datos cuantitativos relacionados con la ubicación del personal según posiciones y su categorización básica.

El total de puestos de la Corte Suprema, que en junio de 1990 alcanzaba un total de 3072, se distribuye en cuatro categorías de acuerdo a la naturaleza de la función: 688 puestos de judicatura, 1792 puestos de apoyo directo a la judicatura, 141 puestos en el área administrativa financiera y 451 puestos en el área de servicios. El detalle de estos puestos se presenta en el Anexo No. 11.

Del total de los 688 puestos de judicatura, sólo 61 (un 9%) son mujeres, sobre todo en materia civil donde hay 25 jueces de sexo femenino. Los demás puestos se distribuyen así: cuatro en las Cortes Superiores, siete en los Tribunales Penales, nueve en los Juzgados Penales, nueve en los del Trabajo, cuatro en los de Inquilinato y tres en los de Tránsito.

La escueta información sobre personal dificulta las tareas de planeación y pronóstico. Esta situación conduce a que la Unidad de Personal de la Corte Suprema se avoque más bien a tareas de trámite, control y registro, antes que a las de planeamiento y pronóstico de necesidades.

Las tareas de determinación y definición de puestos tiende más bien a estar determinada por la ley. Así, por ejemplo, las disposiciones legales vigentes determinan las necesidades de judicaturas y otros órganos al establecer la obligatoriedad de crear determinadas posiciones en los cantones que crea el Congreso Nacional.

En cuanto a la creación o supresión de Cortes Superiores, Tribunales, Juzgados, y otras categorías de funcionarios y empleados judiciales, así como al establecimiento o modificación de la jurisdicción territorial de los Tribunales y Juzgados, la ley le ha concedido atribuciones a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, no siempre se cuentan con los estudios técnicos necesarios para que las decisiones del Tribunal Supremo en esta materia, sean las más óptimas y acertadas.

5. Clasificación de puestos

La Corte Suprema de Justicia no dispone aún de un sistema de clasificación de puestos y, consecuentemente, no cuenta con un manual de clasificación. Se conoce que la Unidad de Personal y un grupo de funcionarios de la SENDA están trabajando sobre el tema desde hace aproximadamente un año.

Por lo tanto, no existen descripciones de funciones de los diferentes cargos en la Corte Suprema y sus dependencias. Tampoco se cuenta con un manual de funciones. Los deberes y atribuciones de los puestos, principalmente de los que se refieren a la judicatura, se encuentran en diferentes cuerpos legales y/o reglamentarios, de cuya revisión se han obtenido las descripciones que se incluyen en los anexos.

En el Reglamento de Carrera Judicial se establece que se deberá proceder a la elaboración de un manual de clasificación que contendrá las especificaciones de cada uno

154

de los puestos. Para ésta clasificación se tomarán en cuenta las funciones y responsabilidades del cargo y se señalarán los requisitos mínimos de instrucción, experiencia y capacitación requeridos para ocuparlos.

6. Régimen de remuneraciones

Un elemento esencial para los regímenes de remuneraciones, es la valoración de puestos.

Si bien no existe en la actualidad un sistema para la valoración de puestos en la Corte Suprema de Justicia, se está aplicando, para la fijación de las remuneraciones, una escala de grados que se parece en algo a la escala salarial utilizada en los organismos de la administración central de la Función Ejecutiva.

En el Capítulo III del Reglamento de Carrera Judicial, se han determinado aspectos generales sobre la valoración de cargos. Se establece que los cargos de los servidores judiciales estarán clasificados, valorados y asignados a una clase y serie de un grupo ocupacional y que su valoración se hará mediante la asignación de un sueldo básico resultante de la justipreciación de las tareas, responsabilidades y requisitos exigidos para ocuparlos.

En cuanto a métodos de valoración de cargos, existen referencias reglamentarias desde hace varios años. En el Reglamento Administrativo Financiero de la Función Jurisdiccional se dispone como tarea para el area de personal la elaboración de un sistema de valoración de puestos de la Función Judicial, teniendo en cuenta los factores de complejidad de tareas, responsabilidad, volumen de trabajo, ubicación territorial, costo de vida y tiempo de servicios.

En el Reglamento de Carrera Judicial también se incluyen disposiciones en cuanto a la valoración de cargos, al indicar que se utilizará, de preferencia, el método de puntuación. En todo caso, cualquier método que técnicamente sea desarrollado por la Unidad de Personal de la Corte Suprema de Justicia, deberá ser sometido a la aprobación del Tribunal.

Siguiendo la línea general del pago de remuneraciones del sector público, la Corte Suprema de Justicia también ha estructurado sus remuneraciones bajo similares conceptos. Así, además del sueldo básico asignado en el presupuesto para cada uno de los puestos, se añaden pagos por otros conceptos. En la actualidad existen al menos los siguientes 15 pagos adicionales: gastos de representación y de residencia, bonificación por responsabilidad, subsidio por ubicación geográfica, bonificación complementaria, compensación al incremento del costo de la vida, compensación de transporte, décimo tercera remuneración, décimo cuarta remuneración, décimo quinta remuneración, subsidio por antigüedad, subsidio familiar, bonificación por el día del funcionario judicial, remuneración complementaria por ubicación en categoría escalafonaria y pago por subrogación.

En el Anexo No. 12, se presentan la remuneración básica y la remuneración promedio mensual, es decir el salario base más los pagos adicionales correspondientes a cada uno de los grados.

Los pagos adicionales representan una compensación a los relativamente bajos niveles de salario base fijados en el Poder Judicial. Sin embargo, aún con esta compensación, los ingresos de los jueces se mantienen relativamente bajos, comparados con lo que los abogados pueden obtener en el ejercicio privado de su profesión y con respecto a los salarios de otros funcionarios que ocupan niveles similares en otras instituciones del Estado.

Además dicha compensación sigue siendo relativamente baja para los funcionarios que se ubican por debajo del nivel de los puestos altos de las Cortes Superiores y de la Corte Suprema. El Gráfico No. 1 muestra cómo la curva del ingreso total (sueldo básico más pagos adicioneles) se mantiene relativamente horizontal hasta el grado 16, a partir del cual evidencia un comportamiento marcadamente ascendente.

7. Reclutamiento, selección y nombramiento de personal

La potestad de nombramiento del personal judicial varía según su categoría. Los ministros jueces de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por el Congreso Nacional, con posibilidad de reelección. Es atribución del Tribunal de la Corte Suprema nombrar al Presidente, a los ministros jueces de las Cortes Superiores y a los funcionarios y empleados de la Corte Suprema de Justicia.

Los Tribunales de las Cortes Superiores tienen, a su vez, la facultad de nombrar a los empleados de sus tribunales, a los jueces de los Tribunales Penales, a los jueces y empleados de los Juzgados del distrito, y demás funcionarios del área de su jurisdicción. A su vez, los Tribunales Penales, pueden nombrar al secretario y demás funcionarios y empleados que lo integran.

En el Reglamento de Carrera Judicial se establece que la Comisión Nacional de Carrera Judicial es la encargada de proponer los candidatos, una vez seleccionados, para los diferentes puestos de la Función Jurisdiccional.

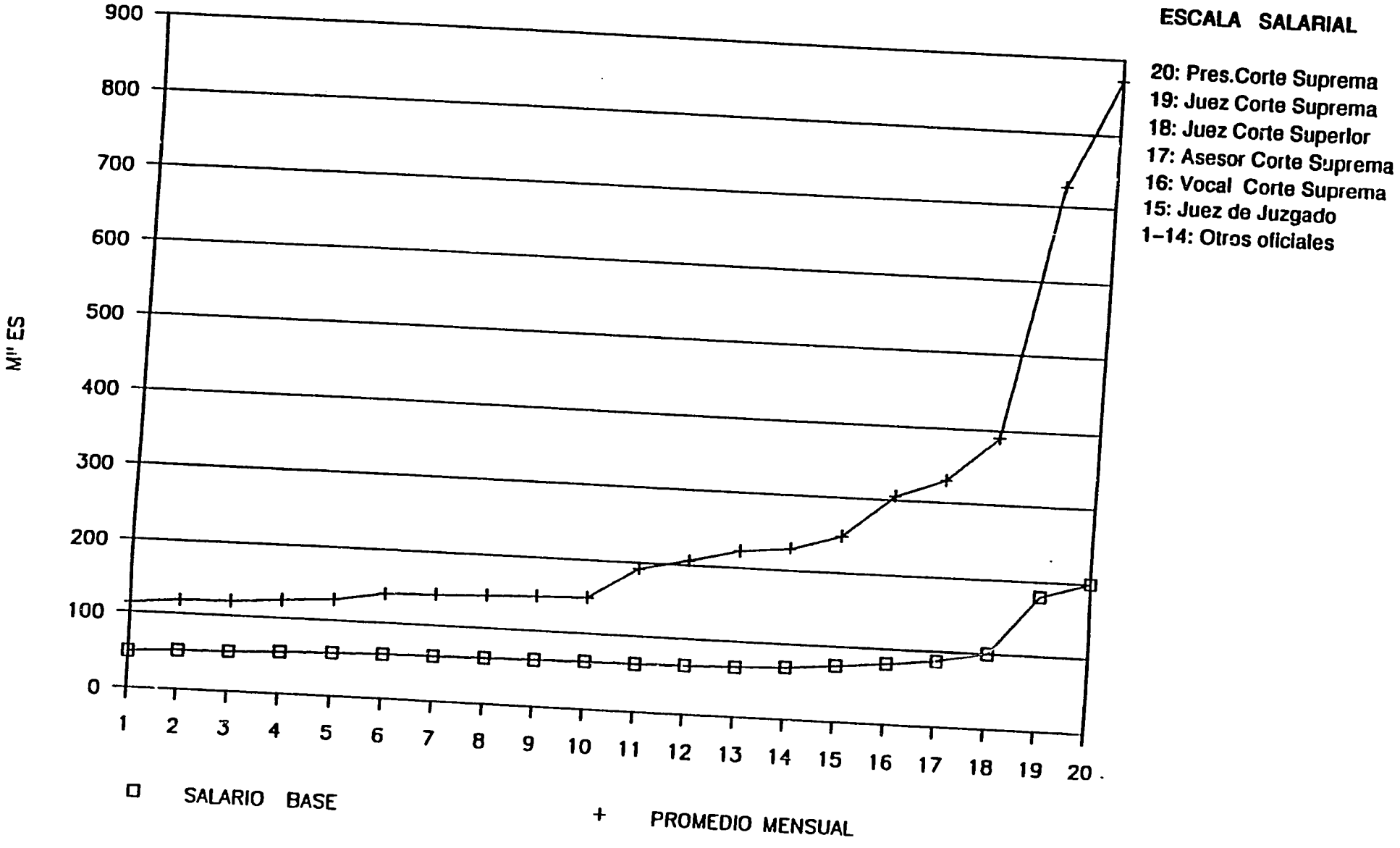
Existe cierta incoherencia legal entre el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, el artículo 268 del Código de Procedimiento Penal, y el Reglamento de Carrera Judicial: los jueces, ya sean de lo civil, de lo penal, del trabajo, de inquilinato o de tránsito, tienen la facultad legal de presentar a la Corte Superior de su correspondiente distrito, una terna para que sea escogido el empleado auxiliar de su juzgado. Igual facultad legal tienen los Tribunales Penales con respecto a los empleados subalternos.

Lo indicado en el párrafo precedente requiere una definición de procedimientos para la aplicación apropiada de las disposiciones citadas. Ello evitaría los conflictos jurídicos que pudieran presentarse en la aplicación del recientemente expedido Reglamento de Carrera Judicial.

156

GRAFICO No. 1

SALARIO DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES, SEGUN ESCALA SALARIAL, 1990



157

En relación con las formas de reclutamiento del personal, el trabajo de campo ha demostrado que en la Corte Suprema de Justicia no se utiliza ningún sistema destinado a esta tarea. Lo usual es que la persona interesada realice averiguaciones por su cuenta respecto de las vacantes existentes y haga gestiones personales o deje sus documentos para oportunidades futuras.

Tampoco se detectó la utilización de un sistema técnico de selección de personal. El procedimiento utilizado hasta antes de la vigencia del Reglamento de Carrera Judicial, en todos los niveles, basado en el denominado Reglamento para el Régimen Interior del Tribunal de la Corte Suprema, consistía en presentar al correspondiente tribunal los documentos de los candidatos a ocupar puestos vacantes y, por mayoría simple de votación, se otorgaba el correspondiente nombramiento al elegido.

Con la vigencia del Reglamento de Carrera Judicial, se prevé que la selección previa sea realizada por la Comisión Nacional de Carrera Judicial. Así, si hubiere un puesto vacante, dicha Comisión determinará el tipo de concurso y convocará a las personas declaradas idóneas. De acuerdo con el resultado de este concurso, seleccionará a las personas que puedan ocupar el cargo, lo cual será comunicado a la autoridad nominadora para que proceda al nombramiento respectivo de entre las personas seleccionadas.

Para ingresar a la Función Jurisdiccional, se requieren los siguientes requisitos de orden general:

a) Estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía, y,

b) No estar incurso en las prohibiciones legales para el desempeño de un cargo en el sector público.

Para ser magistrado de la Corte Suprema, ministro de la Corte Superior, y Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, se requieren, adicionalmente, los siguientes requisitos:

a) Ser ecuatoriano por nacimiento;

b) Tener el título de doctor en jurisprudencia.

Para ser juez de los Tribunales Penales y de los diversos Juzgados, el requisito b) inmediato anterior puede ser sustituído por el de abogado.

Son doctores en jurisprudencia o abogados los que hubieren obtenido estos títulos en las universidades de la República, o que hayan obtenido la revalidación de su título, en la forma prescrita por la ley, y quienes hubieren obtenido su título en el exterior, sean extranjeros o no, siempre que cumplan con los requisitos previstos en los tratados internacionales suscritos por el Ecuador. Para ejercer la profesión, el doctor en jurisprudencia o el abogado debe estar inscrito en el correspondiente Colegio de Abogados.

158

Cuando la ley, para conferir nombramientos, exija que el designado sea doctor en jurisprudencia, se tendrá en cuenta, sin excepción, esta calidad.

La ley exige también como requisito para ocupar cargos de judicatura, determinada edad y años de experiencia en el ejercicio de la profesión del derecho:

a) Para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ser mayor de cuarenta años y haber ejercido la profesión de abogado con probidad notoria, la judicatura o la cátedra universitaria en ciencia jurídica, durante quince años por lo menos, o reunir los requisitos de carrera judicial exigidos por la ley para esta designación.

b) Para los ministros de las Cortes Superiores y Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, ser mayor de treinta años y haber ejercido la profesión durante ocho años por lo menos.

En cuanto a los años de experiencia de ejercicio de la profesión del derecho, se tendrá en cuenta no solamente la defensa en juicio de los intereses de los litigantes, sino también el desempeño de toda función pública o en instituciones de derecho privado con finalidad social o pública para lo cual se requiere el título de doctor en jurisprudencia o abogado.

Los conjueces permanentes y los ocasionales reunirán las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Corte Suprema o ministro de la Corte Superior a que pertenezcan.

Además de los requisitos antes indicados, a los jueces de los Tribunales Penales y de los diversos Juzgados se les exige:

a) A los jueces de los Tribunales Penales, ocho años por lo menos de ejercicio libre de profesión;

b) A los jueces de lo penal, de lo civil y del trabajo, tres años por lo menos de ejercicio profesional; y,

c) A los jueces de inquilinato y de tránsito, haber ejercido la abogacía dos años por lo menos.

Para ser secretario relator de las salas de la Corte Suprema, de las salas de la Corte Superior y del Tribunal Penal, se requiere ser doctor en juriprudencia o abogado y hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Para desempeñar el cargo de secretario de juzgado, se necesita ser ecuatoriano, estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía, y gozar de buena reputación. Para este cargo se preferirá a los doctores en jurisprudencia, abogados o licenciados en ciencias jurídicas y sociales.

159

Los secretarios de los tribunales y juzgados, y los demás funcionarios judiciales, antes de posesionarse de sus cargos, rendirán caución suficiente para responder por los expedientes, documentos, bienes y otros valores que, por cualquier causa, les fueren entregados. El monto de la caución sera determinado por la autoridad que los nombre. Por su parte, los liquidadores de costas serán ciudadanos probos y versados en asuntos curiales.

Con la vigencia del Reglamento de Carrera Judicial, se ha establecido un requisito de orden general para ingresar como servidor judicial: haber sido declarado idóneo y seleccionado por la Comisión Nacional de Carrera Judicial. Este requisito no se aplica a los magistrados de la Corte Suprema, a los ministros de las Cortes Superiores y al Secretario General de la Corte Suprema de Justicia.

Aparte de los requisitos antes indicados, la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional determina diversas prohibiciones, principalmente para quienes no pueden ser jueces, que están asociadas a impedimentos físicos o mentales, problemas de orden ético y moral, incompatibilidad por razones de otros cargos desempeñados o por razones de consanguineidad o matrimonio con otros miembros de la Función Jurisdiccional.

8. Evaluación y control de personal

La evaluación del desempeño es un instrumento técnico del sistema de administración de personal cuya aplicación reporta muchos beneficios, tanto para la institución como para el empleado. Por medio de ella, es factible lograr un mejor acercamiento e identificación del empleado con los objetivos institucionales, establecer mejores políticas motivacionales, conocer con propiedad los problemas organizacionales, detectar las necesidades de capacitación, establecer incentivos y posibilidades de promoción o reubicación; y, de manera especial, valorar metódicamente la contribución individual a la organización.

No existe actualmente un sistema definido para la evaluación del desempeño en la Corte Suprema. Cada funcionario evaluador aplica sus propios criterios y la periodicidad que considera apropiados en su proceso individual de evaluar el desempeño de sus subalternos.

En las judicaturas entrevistadas durante la investigación de campo, casi por unaminidad, se mencionó que se hacen evaluaciones del desempeño del personal en base al trabajo que cada subalterno reporta diariamente al juez.

Con la emisión del Reglamento de Carrera Judicial (Capítulo V), se establece que la evaluación del desempeño se aplicará a todos los servidores judiciales con nombramiento, en forma periódica, excepto a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, de las Cortes Superiores y al Secretario General de la Corte Suprema.

Dentro del proceso de evaluación previsto en el reglamento, se menciona que en el manual de evaluación se determinará el método y otros detalles que fueren necesarios para

160

su aplicación. No obstante, el reglamento establece, a priori, las calificaciones de la evaluación, las cuales son "satisfactoria" y "no satistactoria". Se establecen además, recursos de revision y apelación por parte del evaluado.

En cuanto a la periodicidad, el reglamento determina únicamente que los servidores serán evaluados "periodicamente", pero no se define el lapso de dicha periodicidad. Debe entenderse que el periodo habrá de definirse en el manual de valoración.

Las leyes y los reglamentos establecen diferentes sanciones que se aplicarán a los jueces, funcionarios y empleados que incumplieren con sus obligaciones.

En este sentido, los magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son reponsables de los perjuicios que causen a las partes por retardo, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley. Además, el Congreso Nacional o, en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, puede proceder a su enjuiciamiento político. La Corte Suprema puede sancionar, sin derecho a remuneración, a los servidores judiciales, en el ámbito de su competencia; asimismo puede remover a los ministros de las Cortes Superiores y destituir a los miembros de los Tribunales Penales, jueces, secretarios y demás servidores judiciales, previo informe de la Comisión Interna de Quejas y Reclamos; también puede remover del cargo al servidor judicial que obtuviere la calificación de "no satisfactorio", luego de seis meses de aplicada la evaluación original. El Presidente de la Corte Suprema puede imponer sanciones de amonestación o multa a los asesores, al Secretario General y a los demás servidores judiciales, con la excepción de los Ministros de la Corte Suprema. Las Cortes Superiores y sus presidentes poseen las mismas atribuciones sancionadoras con respecto a los subalternos de sus respectivos distritos (siempre que la Corte Suprema no hubiere tenido conocimiento del asunto). Finalmente, los Tribunales Penales, los jueces, y los jefes de las diversas oficinas administrativas pueden imponer a los servidores judiciales sanciones de amonestación o multa, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para los efectos de control de la actuación y conducta de los jueces, funcionan comisiones de quejas y reclamos compuestas por tres ministros, tanto en la Corte Suprema como en las Cortes Superiores distritales.

La iniciativa para pedir la remoción o destitución de un ministro, miembro del Tribunal Penal, juez, funcionario o servidor judicial, corresponde: al Ministro de Gobierno y Justicia, a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y al Ministro Fiscal General, a los ministros de las Cortes Superiores y a los ministros fiscales, a los vocales de los tribunales penales y a los jueces, respecto de sus subalternos, y a cualquier persona natural o jurídica.

En el Capítulo XII del Reglamento de Carrera Judicial se establece el régimen disciplinario de los servidores judiciales. En caso de incumplimiento de sus obligaciones, especialmente las consignadas en los Códigos de Procedimiento Civil y Penal, en la LOFJ y en su reglamento respectivo, dichos servidores incurrirán en responsabilidad adminitrativa, que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pudieren incurrir.

161

Las sanciones disciplinarias son las siguientes: amonestación verbal o escrita, multa de hasta el 10% del sueldo básico del servidor judicial sancionado, suspensión temporal sin derecho a remuneración y remoción o destitución.

9. Condiciones laborales.

A continuación se citan varias disposiciones legales y reglamentarias que tienen relación con la jornada y horarios de trabajo aplicables a todas las dependencias judiciales del país.

a) Son hábiles para las diligencias judiciales todos los días, excepto los feriados, desde las ocho hasta las dieciocho horas;

b) Fuera de los días y horas hábiles no se podrá practicar ninguna diligencia judicial, sino después de habilitación previa, de oficio o a petición de parte y con justa causa, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario;

c) Los magistrados y jueces están autorizados para expedir sus providencias en cualquier hora del día;

d) Para los juicios penales son hábiles todos los días y horas;

f) En todos los días hábiles habrá despacho de los tribunales y juzgados por ocho horas. La Corte Suprema, por propia iniciativa o a petición de las Cortes Superiores, señalará dichas horas o hará las variaciones que convenga;

g) El jefe de la oficina de sorteos y los demás empleados de la misma, así como los secretarios laborarán a tiempo completo y estarán sujetos a las responsabilidades determinadas por la ley;

h) En cada uno de los días hábiles, desde las 8 hasta las 12 horas, se sortearán las demandas o expedientes que hubieren ingresado. No se suspenderá la recepción de las demandas o expedientes en las horas de sorteo. Si no se hubiere podido sortear las demandas o expedientes en el respectivo día hábil, se lo hará en el día inmediato posterior;

i) Las notificaciones se harán desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde;

j) Puede hacerse en días y horas inhábiles la citación de la demanda y la de los actos preparatorios que tengan que ser realizados personalmente por el demandado.

162

Las siguientes son disposiciones legales o reglamentarias aplicables para los períodos de vacaciones y dias de descanso obligatorios en la Función Jurisdiccional:

a) En ningún Tribunal o Juzgado se tendrá por feriados otros días que los sábados y domingos, los de fiesta cívica nacional, del 1° al 15 de agosto inclusive, y del 23 de diciembre al 6 de enero, inclusive, y los días feriados que se trasladaren a lunes o viernes.

En provincias se tendrá por feriados, además, los días cívicos provinciales;

b) No se aplican a los magistrados, jueces, funcionarios y empleados de la Función Jurisdiccional, las vacaciones que establece la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

c) La Corte Suprema reglamentará la forma en que los Juzgados del crimen atenderán los asuntos de su competencia durante las vacancias.

Las disposiciones legales y reglamentarias aplicables para la concesión de licencias en la Corte Suprema son:

a) Es atribución del Presidente de la Corte Suprema conceder licencia a los ministros y demás funcionarios del Tribunal hasta por ocho días, por justa causa;

b) El Tribunal de las Cortes Suprema y Superiores, puede conceder licencia hasta por treinta días a los magistrados de las cortes, jueces y demás funcionarios y empleados de su jurisdicción que la solicitaren por justa causa y por escrito.

Por mayor tiempo, los ministros de la Corte Suprema la pedirán al Presidente de la República, por intermedio del Ministro de Gobierno y Justicia, previo informe del Tribunal Supremo; y los de las Superiores, a la Corte Suprema;

c) Es atribución de los jueces de lo penal conceder licencia al secretario y a los subalternos del juzgado, hasta por cuatro días, por justa causa.

En relación con la disponibilidad de servicios sociales para el personal, existe un servicio médico y dental para quienes laboran en las ciudades de Quito y Guayaquil y un servicio de guardería infantil para el personal femenino que trabaja en la ciudad de Quito. En este último caso, los gastos de funcionamiento, con excepción del local, corren a cargo de la asociación de empleados. Adicionalmente, el reglamento de carrera establece la contratación de un seguro de vida y accidentes a favor de todo el personal.

162

Finalmente, en lo que respecta a la organización laboral, en la Corte Suprema existen las asociaciones de empleados judiciales, con ámbito distrital, y la Federación Nacional de Servidores Judiciales, que abarca a todos los empleados del país, representada por los presidentes de las asociaciones distritales.

G. SISTEMAS DE INFORMACION Y AUTOMATIZACION DE OFICINAS

En esta sección se realizará una revisión general del sistema estadístico actual, incluyendo la determinación de los actuales y potenciales usuarios, así como la evaluación de la utilización actual de técnicas de automatización de oficinas en el Sector Judicial.

1. Sistema de estadísticas judiciales

La Corte Suprema de Justicia cuenta con una Dirección de Estadísticas Judiciales, dependiente de su Secretaría General.

Esta unidad está integrada por un jefe, dos oficiales estadísticos y una secretaria, y su equipo consiste en una calculadora eléctrica y una máquina de escribir manual.

La Dirección de Estadísticas Judiciales recopila trimestralmente información a nivel judicial sobre causas iniciadas, en trámite y resueltas, según las distintas materias (penal, civil, de trabajo, de inquilinato y de tránsito).

Esta información se recoge por medio de una serie de formularios diseñados al efecto por el Jefe de la Dirección y cuya lista se incluye en el Anexo No. 13. De estos formularios de recopilación de información en uso actualmente, ocho solicitan información numérica sumarizada y cinco información desagregada por causa. La información se recaba de cada uno de los 493 despachos judiciales que integran los 15 Distritos Judiciales.

Con respecto al envío de estos formularios, los artículos 28, 37 y 38 de la LOFJ, y expresamente el artículo 10, inciso d) de la sección segunda del Reglamento Administrativo Financiero de la Función Jurisdiccional, establecen la obligación legal de los secretarios de las dependencias judiciales de suministrar estos datos a tiempo.

La información estadística judicial se publica en el Informe anual del Presidente de la Corte Suprema al Congreso Nacional. Por otra parte, en la Gaceta Judicial (trimestral) se publica también información estadística judicial, pero sólo la correspondiente a las salas de la Corte Suprema. Sin embargo, tal y como se muestra en los Gráficos Nos. 2 y 3, en noviembre de 1990, el 81% de los despachos judiciales de Quito y el 78% de los de Guayaquil no habían enviado la información estadística correspondiente al primer trimestre de ese año. Si se considera que estas dos ciudades representan el 32% de la población del país y contienen el 27% de los despachos judiciales, facilmente se deduce que esta falta

164

GRAFICO No. 2

ATRASO EN ENTREGA DE INFORMACION
PRIMER TRIMESTRE 1990
(FALTANTE GLOBAL: 39%)

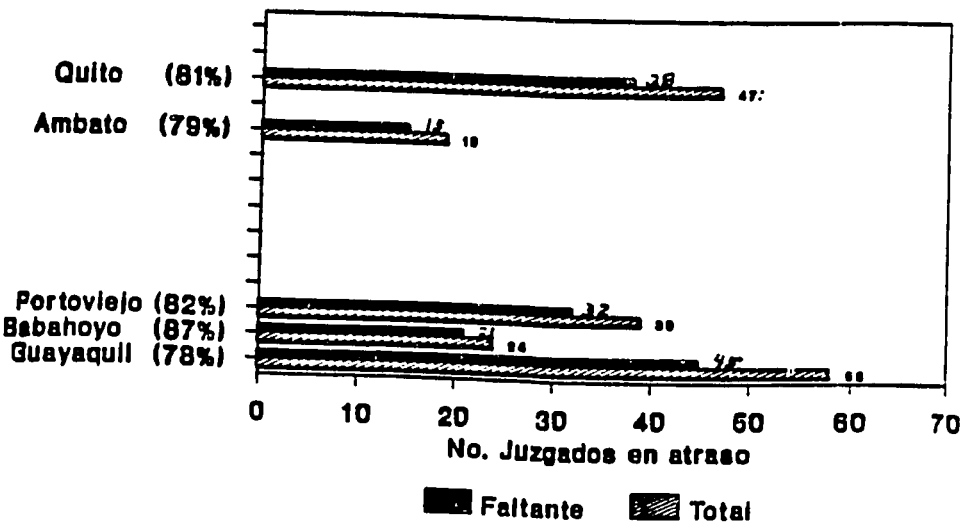
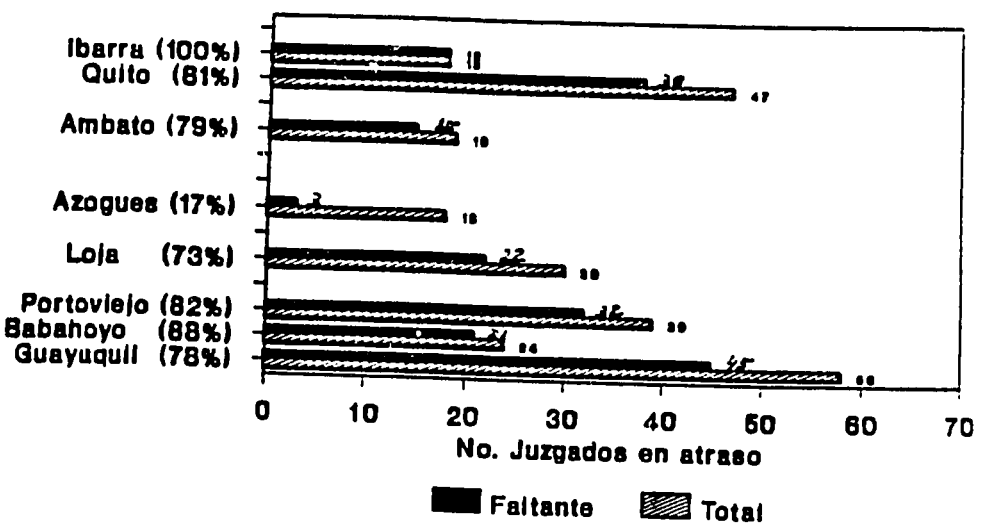


GRAFICO No. 3

ATRASO EN ENTREGA DE INFORMACION
SEGUNDO TRIMESTRE 1990
(FALTANTE GLOBAL: 51%)



FUENTE: DIRECCION DE ESTADISTICA JUDICIAL

de envío de datos estadísticos puede provocar una gran distorsión de la información y, por lo tanto, afectar su grado de confiabilidad.

Tradicionalmente, las estadísticas judiciales se han publicado teniendo en mente como usuario al investigador jurídico, en vez del administrador judicial.

Adicionalmente, se debe anotar que la Procuraduría General del Estado también recolecta estadísticas sobre causas penales iniciadas, en trámite y resueltas. La Procuraduría pone especial énfasis en la información sobre los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes. En relación con esta información, se observa la existencia de incompatibilidades entre los datos de la Procuraduría y los de la Corte.

En la actualidad la Corte Suprema está realizando algunas acciones en este campo. Concretamente, dentro del PRODAD se ha incluído un estudio de las estadísticas judiciales. Igualmente, como parte de este mismo proyecto se planea el establecimiento de una base nacional de datos de información judicial con el fin de que sirva para suministrar la información estadística que se requiera.

2. Automatización de oficinas

A finales de 1990, la Corte Suprema de Justicia no tenía ningún sistema de automatización de oficinas. Sin embargo, en junio de ese año, la Corte contrató servicios para la operación y programación de equipos micro-computadores y ha prestado atención a la selección de personal especializado en esta área.

Adicionalmente, se adquirieron tres equipos micro-computadores con una variedad de paquetes de aplicación, para procesamiento de textos, análisis estadístico y financiero, etc., instalados en el local de Programa de Desarrollo Administrativo en la Corte Suprema de Justicia.

En noviembre de 1990, los ingenieros de sistemas de la Corte ya han desarrollado y probado dos programas de automatización de oficinas: uno para informatizar los sorteos que se efectúan actualmente con el fin de asignar los expedientes que ingresan a un juzgado específico entre los que integran un circuito judicial y otro de base de datos para almacenar la información sobre las causas penales iniciadas.

Dentro del PRODAD se incluye el estudio de las posibles aplicaciones del sistema de automatización de oficinas: definición de bienes y servicios informáticos, recursos humanos, materiales y financieros necesarios, definición de sistemas y plan de capacitación.

Se planea igualmente detallar el flujo de todo el proceso judicial a partir de la Oficina de Sorteos, la de Citaciones, los demás Juzgados, los Tribunales, una Corte Superior y una Sala de la Corte Suprema.

Se pretende también automatizar ciertas aplicaciones rutinarias tales como notificaciones, actas, boletas y auto cabeza de proceso. La automatización, tal y como está

166

planeada a la fecha, consistiría en instalar en cada Despacho Judicial un micro-computador, para tener disponible en medio electrónico "formularios o resoluciones tipo" que pudieran ser llenados o completados e impresos por los funcionarios judiciales, para así acelerar estas actividades.

Puesto que la automatización de oficinas planeada es sólo una parte del plan global de desarrollo informático proyectado dentro del PRODAD, necesariamente se inserta dentro de un esquema más global de desarrollo de sistemas.

Dicho plan global contempla la creación de otra base de datos, también a nivel nacional, que recoja toda la información sobre las características generales de los sindicados, posiblemente utilizando la mencionada red de transmisión de datos.

La estructura propuesta es la de un sistema informático centralizado. En consecuencia, la Corte tendrá que crear un Departamento de Sistemas para instalar y operar un Centro Nacional de Cómputo Judicial, que se encargaría de agrupar, procesar la información y producir cuadros de resumen. Dicho Centro sería a la vez el encargado de producir la información estadística judicial y, eventualmente, podrían desarrollarse otros sistemas parecidos, por ejemplo, un sistema de referencia legislativa para incorporar una base de datos sobre la legislación vigente del Ecuador.

H. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

El análisis de los diversos componentes y aspectos de la Función Jurisdiccional que acaba de realizarse contiene elementos suficientes para efectuar un diagnóstico de este sector de la Administración de la Justicia.

Dicho diagnóstico enfatiza las áreas más conflictivas o problemáticas, que se exponen a continuación, seguidas de algunas recomendaciones al respecto. La secuencia en que se exponen los problemas no refleja necesariamente su orden de prioridad.

1. Dispersión de la Función Jurisdiccional

Un enfoque macro-organizacional de la Función Jurisdiccional muestra la existencia de una gran variedad de jurisdicciones, tanto ordinarias como especiales.

Con respecto a estas últimas, muchas de ellas no pertenecen a la Función Jurisdiccional, lo que va contra el principio de la unidad jurisdiccional. Es particularmente preocupante la situación de los llamados Jueces de Policía (intendentes, comisarios y tenientes políticos), dependientes de la Función Ejecutiva y con amplias atribuciones en el procediimiento penal, en especial durante el sumario, lo que puede suponer un menoscabo del principio de independencia judicial.

Recomendación 1.1

Examinar la posibilidad y oportunidad de crear un órgano coordinador del sistema jurisdiccional ecuatoriano, cuya misión fundamental sería fortalecer el principio de unidad jusrisdiccional mediante la incorporación progresiva de algunas jurisdicciones especiales al Organo Judicial y emitir dictamen acerca de las reformas o proyectos de reformas de las legislaciones que regulan dichas jurisdicciones especiales.

Este órgano, que podría denominarse Consejo Nacional de Coordinación Jurisdiccional, estaría integrado por los presidentes de la Corte Suprema, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Tribunal Fiscal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de un delegado de los tribunales y juzgados especiales y de un representante designado por cada una de las Funciones Ejecutiva y Legislativa.

2. Designación, duración en el cargo y juicio político de los magistrados

El tema de la designación de los magistrados por parte del Congreso Nacional ha tendido a generar gran polémica, dando origen a muchos criterios y opiniones. La principal preocupación reside en los efectos que dicho mecanismo tiene sobre la independencia y autonomía de la Función Jurisdiccional, así como sobre la estabilidad y continuidad en el proceso de administración de justicia.

De acuerdo con los resultados de la investigación de campo, existe en la Corte Suprema un criterio generalizado según el cual debería eliminarse el origen político en el proceso de designación de los magistrados de la Corte Suprema.

Igualmente se cuestiona la coincidencia de las fechas de designación de los magistrados con las que corresponden a los procesos de elección presidencial y congresil. Tal situación se considera propicia al juego de intereses político-partidistas en la selección y designación de los miembros del Organo Judicial y fuente de espectativas e incertidumbre en dicho órgano.

En relación con el período de duración de los magistrados y del Presidente de la Corte Suprema, también existe diversidad de criterios, aunque la mayoría de los entrevistados coincidieron en la opinión de que los actuales períodos de cuatro años para los magistrados y de dos para el Presidente son cortos para propiciar esfuerzos prolongados, coherentes y de largo plazo relacionado con el desarrollo y fortalecimiento de la Función Jurisdiccional.

Con respecto al juicio político a los magistrados por el Congreso Nacional, las percepciones son encontradas. Por un lado, en el proyecto de reformas constitucionales presentado por la Corte Suprema al Congreso Nacional en 1989 se propone la supresión del juicio político a los magistrados de la Corte Suprema, Tribunal Fiscal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo. A cambio, se sugiere la creación de un "Consejo de la Judicatura", que conocerá y resolverá sobre aquellos casos de responsabilidad constitucional

en que incurran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, durante la investigación de campo, la mayor parte de los entrevistados se pronunciaron en el sentido de que el juicio político debe mantenerse tal como lo establece actualmente la Constitución Política, ya que esa disposición constituye un elemento regulador que puede frenar potenciales abusos de los magistrados, aunque señalan que el juzgamiento debería tomar características de mayor seriedad y llevarse a cabo como un proceso en el cual sean las pruebas de derecho las que determinen los resultados finales.

Recomendación 2.1

Revisar el actual sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribunales de máximo rango de la Función Jurisdiccional, a la luz de los mecanismos existentes en otros países.

Recomendación 2.2

Ampliar el período de duración de los magistrados y asegurarse que su término no coincida con el período presidencial. Una opción podría ser ampliar el período mencionado de cuatro a ocho años, renovando una tercera parte a los cuatro años mediante sorteo interno de cada Tribunal, otra tercera parte a los seis años en la misma forma, de entre los nombrados originalmente, y otra tercera parte a los ocho años, igualmente por sorteo, de entre los que no hubieren sido nombrados a los seis años.

3. Concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema

Actualmente, la lista de funciones, atribuciones y responsabilidades de la Corte Suprema es amplia y diversa. Sin embargo, se da en esta institución una excesiva concentración de atribuciones de naturaleza administrativa, que incluyen algunas de jerarquía menor, tales como las relacionadas con licencias, quejas y reclamos, tramitaciones y adquisiciones. Tal situación va en detrimento de las funciones propiamente judiciales, que es lo propio de dicho Tribunal.

Esta situación, que genera una concentración de actividades administrativas en la Corte Suprema, limita también la capacidad de acción de aquellos órganos distritales y de apoyo administrativo, que formalmente tienen asignadas responsabilidades administrativas.

Recomendación 3.1

Redefinir y dimensionar adecuadamente las atribuciones y funciones de la Corte Suprema. Se considera apropiado que ésta sea el órgano de mayor jerarquía para la fijación de políticas y objetivos institucionales en materia judicial y administrativa, aprobación de planes y presupuestos, creación de jurisprudencia en fallos contradictorios y control y supervisión de los procesos judiciales en los distritos.

161

Adicionalmente, el pleno de la Corte conocería y aprobaría los proyectos referentes a las reformas a las leyes, a la uniformidad y simplificación de tramites judiciales y a otros de similar naturaleza que hubieren sido previamente preparados y estudiados por la División Técnica.

Las salas de la Corte Suprema estarían dedicadas, con mayor profundidad y tiempo, a la atención, tramite y resolución de las causas que les corresponda.

Recomendación 3.2

Redefinir la integración de únicamente tres tipos de comisiones internas de la Corte Suprema: Fallos Contradictorios, Asuntos Presupuestarios y Financieros, y Control y Supervisión de Causas Judiciales.

Recomendación 3.3

Delegar todas las demás atribuciones y funciones administrativas al Presidente de la Corte Suprema y otros órganos de apoyo que se definen en la estructura básica para la organización interna.

Las funciones que actualmente corresponden a la Comisión de Quejas y Reclamos deberían transferirse al Presidente de la Corte Suprema y/o a la Comisión Nacional de Carrera Judicial.

Recomendación 3.4

Relevar al Presidente de la Corte Suprema de su condición de juez de primera instancia y transferir esta responsabilidad a la sala que corresponda en sorteo. La segunda instancia para estas causas sería transferida a un tribunal especial integrado por los presidentes de las salas, excepto el de la sala que hubiere conocido en primera instancia.

Recomendación 3.5

Delegar a los presidentes de las Cortes Superiores la ejecución y administración de los respectivos presupuestos distritales aprobados previamente por el Tribunal de la Corte Suprema, relevándolos de su condición de jueces de primera instancia, en forma similar a la sugerida en la recomendación anterior.

Recomendación 3.6

Estudiar la posibilidad de crear salas especializadas que sustituyan a las actuales que conocen, tramitan y resuelven causas relacionadas con varias materias, según les corresponda en suerte.

Dependiendo de los resultados del estudio, las salas podrían constituírse por materias especializadas y, a la vez, hacer las funciones de las comisiones jurídicas por materias. Los Presidentes de las salas integrarían la Comisión de Fallos Contradictorios.

4. Modernización, racionalización y descentralización de la estructura administrativa

Si se considera que la Función Jurisdiccional tiene la misma edad que la vida republicana, es evidente que ha permanecido por mucho tiempo alejada de los avances tecnológicos en general, y de los avances en las técnicas administrativas, en particular. Sin embargo, existe un esfuerzo importante, especialmente en los últimos años, dirigido a mejorar y modernizar la estructura de la organización de sus órganos de apoyo.

A partir de 1978, con la expedición del Reglamento Administrativo Financiero de la Función Jurisdiccional, se aprecia la buena intención de estructurar un conjunto de unidades económicas y administrativas designadas a prestar el apoyo necesario para facilitar el proceso de administración de justicia en el país.

Más tarde, las modificaciones en la Carta Política y en la LOFJ han abierto la posibilidad de renovar esfuerzos para el mejoramiento de los órganos de apoyo. En mayo de 1989 se crea el Departamento de Asesoría y, en junio de 1989, los departamentos de Capacitación y Desarrollo, Planificación y Administración e Informatica.

Dentro de este proceso, se dicta el Reglamento para la Administración de la Caja Judicial, en setiembre del mismo año. Finalmente, en noviembre de 1990, se expide el Reglamento de Carrera Judicial.

A pesar de los esfuerzos señalados, subsisten aún diversos problemas que deben enfrentarse con premura pero de manera sopesada. En particular pueden anotarse las siguientes situaciones problemáticas que resultan del análisis documental, así como de las observaciones recogidas durante la investigación de campo:

a) La creación de los órganos de apoyo no responde a un proceso previamente planificado de estructuración organizacional. Se han creado algunos departamentos sin definición de las funciones que habrían de llevar a cabo y con asignación de recursos muy escasos.

b) Las líneas de comunicación funcional en los órganos centrales de apoyo no obedecen a lo formalmente establecido. Existe una especie de superposición sociométrica que prevalece sobre los canales formales de autoridad y responsabilidad.

c) Algunos de los órganos de apoyo ubicados en segundo o tercer nivel funcional tienen poca o casi ninguna vinculación orgánica-funcional con los niveles inmediatos superiores; y, viceversa. Existe, así, una marcada tendencia en los órganos de apoyo de segundo o tercer orden para tratar "sus" asuntos directamente con la Presidencia de la Corte. Esta situación plantea la revisión del actual agrupamiento funcional.

d) Existe una excesiva centralización de funciones de naturaleza administrativa, lo que resulta en la marginación de los órganos

judiciales distritales en la fijación de metas y objetivos, elaboración del presupuesto y determinación de la distribución de recursos.

e) No se cuenta con un inventario actualizado de las facilidades de espacio físico disponible, propio o alquilado, ni con un plan definido de necesidades y proyectos en materia de espacio físico para las oficinas y dependencias judiciales.

Recomendación 4.1

Adoptar los siguientes criterios básicos, premisas y conceptos para llevar a cabo el proceso de reformulación de la estructura orgánica interna de la Corte Suprema y sus dependencias:

a) Distinguir dos tipos de actividad claramente diferenciables: las funciones o tareas sustantivas, que son las que están directamente vinculadas con el cumplimiento de los fines institucionales; y, las funciones o tareas adjetivas, es decir las que sirven de apoyo para el mejor cumplimiento de las primeras.

b) Agrupar con racionalidad las actividades de la Corte Suprema, de modo que no se produzca superposición conflictiva entre funciones sustantivas y adjetivas.

c) Distinguir con claridad los órganos encargados de la formulación y fijación de políticas, objetivos y metas, de aquéllos encargados de ejecutar y administrar las tareas adjetivas.

d) Redimensionar la concentración de tareas adjetivas en los niveles superiores de la Corte Suprema. Ello conlleva la necesidad de aplicar procesos decisivos de delegación y descentralización administrativa hacia los órganos sectoriales. Las tareas, especialmente las adjetivas, deben delegarse al nivel más bajo de la organización que se encuentre en capacidad de ejecutarlas con responsabilidad.

e) La Corte Suprema necesita, además de su Presidente, un Administrador Ejecutivo que asuma parte de la responsabilidad en la dirección de las tareas adjetivas a nivel central en Quito. Igualmente se hace necesario un Administrador a nivel distrital que se encargue de las funciones económicas y de administración de personal de cada distrito, y comparta con el Presidente las tareas de esta naturaleza.

f) El Presidente de la Corte Suprema debe estar apoyado y respaldado por una plana mayor, constituída por profesionales especializados y de amplia experiencia, y encargada de la concepción, planificación, ejecución y evaluación de la política general en materia judicial.

.72

g) *Reagrupar y redefinir los órganos de apoyo en concordancia con los criterios y principios antes indicados. Especial importancia debería otorgarse a los órganos de planificación y control de gestión, así como a los encargados de los sistemas informatizados, de información estadística y de seguimiento de causas.*

h) *Reformular las disposiciones normativas para actualizar las cuantías, reducir las instancias, introducir la oralidad en los juicios, permitir flexibilidad organizativa, eliminar las rigideces, modificar los períodos de duración de los magistrados, y otras que resulten necesarias como producto de estudios especiales.*

Recomendación 4.2

Adoptar una estructura organizacional básica que procure incorporar los lineamientos generales antes descritos. Un modelo de estructura figura en el Anexo No. 14 y en el Diagrama No. 3.

5. Planificación

Una de las necesidades básicas de toda organización está referida a la tarea planificadora, entendida como instrumento previo e indispensable para llevar a cabo sus diversas actividades con cierta racionalidad.

El enfoque básico de las unidades planificadoras ha de llevarse a cabo en base a la fijación de objetivos conectados estrechamente con la misión fundamental de la organización. Se puede afirmar que una vez que los objetivos y programas de las organizaciones están bien claros y son aceptables, puede solucionarse la mayor parte del problema de establecer la estructura de la organización. Bajo esta concepción teórica, gran parte del trabajo de las organizaciones radica en la discusión y concertación de objetivos, programas y metas que se encuadren en el marco de las funciones y responsabilidades definidas para cada organización en particular.

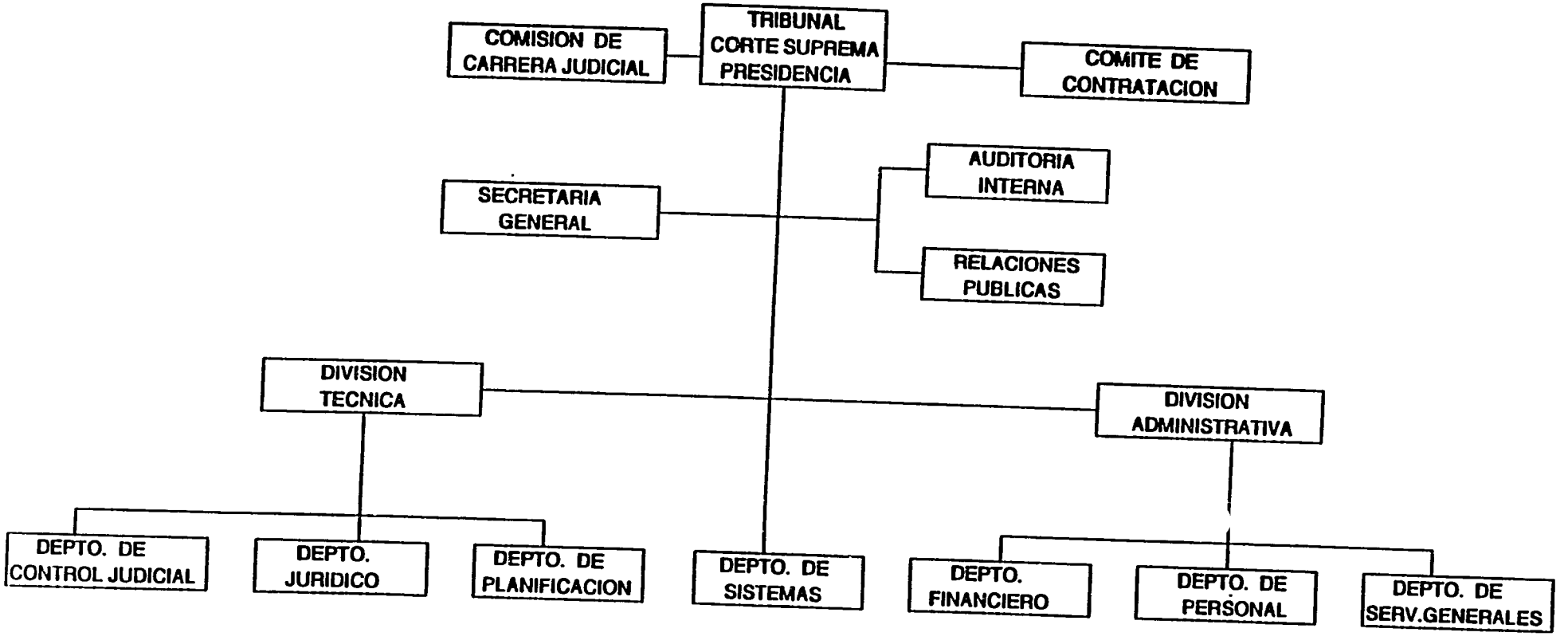
En el sector público ecuatoriano existe la tendencia a identificar o confundir el proceso planificador con el proceso de aprobación presupuestaria. Más aún, los procesos toman sentido inverso: primero se obtiene y se aprueba el presupuesto y, luego, se adoptan políticas, planes y programas que se encuadren dentro de los límites presupuestarios. Cierto es que las limitaciones económicas aquejan de manera general a todas las instituciones públicas ecuatorianas, pero ello no justifica la falta de planificación.

El Organo Judicial no ha escapado a esta tendencia. De los resultados de la investigación se observa que no ha existido aún una adecuada asignación de funciones y de recursos humanos para poner en práctica un proceso de planificación integral y mucho menos una clara definición de objetivos y metas.

172

DIAGRAMA No. 3

ESTRUCTURA BASICA DE LOS ORGANOS DE APOYO- SITUACION PROPUESTA



Con excepción del documento denominado "Perfil del Primer Plan Bienal de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador: 1991-1992", que puede calificarse como un documento pionero en materia de planificación en la Función Jurisdiccional, puede afirmarse que tal actividad ha permanecido ausente dentro del Organo Judicial.

Además, el Departamento de Planificación no posee ni los recursos humanos ni materiales suficientes para fundamentar un proceso de planificación.

A otro nivel, en la investigación de campo se detectó que a nivel de judicaturas de los distritos, prácticamente se ignora la existencia y/o necesidad de la planificación. Cada judicatura establece sus propios planes de trabajo y lleva a cabo sus propios mecanismos de control de gestión. En ninguno de los dos casos se puede hablar de sistemas orgánicos de planificación y control de gestión.

Recomendación 5.1

Reforzar los planteamientos y lineamientos existentes sobre planificación de las actividades de la Corte Suprema y sus dependencias en el país. Los objetivos y planes globales deberían formularse para períodos de por lo menos cuatro años; complementarse con programas operativos anuales que contengan programas y metas alcanzables; ponerlos en ejecución; y, reformular el ciclo al término de cada ejercicio económico, a la luz de los resultados alcanzados y evaluados mediante sistemas pre-establecidos para control de gestión.

Recomendación 5.2

Dotar al Departamento de Planificación de los recursos humanos y de las facilidades necesarias para sustenta los planes de desarrollo de la institución.

Recomendación 5.3

Involucrar en el proceso de planificación a los órganos distritales y a las unidades centrales de apoyo, de modo que se obtenga su efectiva participación en su ejecución.

6. Presupuesto y financiamiento

En materia de presupuesto y financiamiento existen un conjunto de deficiencias. La primera de ellas es el incumplimiento de la disposición legal sobre la autonomía para el manejo de los recursos económicos. No se han aplicado las reformas legales introducidas en junio y setiembre de 1989, que otorgan autonomía e independencia a la Función Jurisdiccional en el proceso de ejecución presupuestaria. Además, pese a que el Reglamento para la Administración de la Caja Judicial establece que las reformas presupuestarias de incrementos, reducciones y traspasos de créditos deben ser aprobadas por la Corte Suprema, en la práctica dichas reformas son sometidas a la aprobación de órganos externos (fundamentalmente el Ministerio de Finanzas).

175

El proceso de elaboración del presupuesto no se desarrolla sobre bases sólidas de planificación, evaluación de necesidades, etc. Esto da lugar a que el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional no contenga objetivos, programas ni metas claramente definidos.

Los recursos propios provenientes del rendimiento de los depósitos judiciales no se integran en el proceso de elaboración del presupuesto, pese a la existencia de disposiciones legales expresas al respecto.

En los órganos distritales se desconoce en alto grado el funcionamiento del sistema presupuestario y financiero. A pesar de que hace pocos meses se inició un proceso de desconcentración del manejo económico, en esta materia se aplica, en buena parte, lo dicho sobre concentración de atribuciones y decisiones en las oficinas centrales de Quito.

De acuerdo con las cifras examinadas en este estudio, no existen incrementos reales en las asignaciones estatales. Además, las peticiones de incrementos presupuestarios se debilitan frente a la realidad que demuestra falta de habilidad o capacidad de gasto, especialmente en las asignaciones y disponibilidades de recursos propios para inversiones.

No se han planteado ni estudiado alternativas para la procuración de recursos de generación autónoma proveniente de fuentes distintas a las existentes.

Las anotaciones anteriores configuran uno de los principales problemas de la Corte Suprema que, junto a la falta de planificación, definen una especie de fragilidad estructural a la que debe otorgarse especial atención, sin descuidar que en ello juega un papel importante lo relativo a la calificación de los recursos humanos necesarios y las acciones persuasivas que puedan llevarse a cabo con otros órganos del Estado.

Recomendación 6.1

Diseñar y ejecutar un plan estratégico dirigido a lograr una reforma constitucional por la cual se asigne a la Función Jurisdiccional un porcentaje fijo del presupuesto general del Estado. Este plan debería ejecutarse en el año de 1991 para que la disposición tenga vigencia en el presupuesto de 1992. La asignación presupuestaria así conseguida debería constar como partida global en el presupuesto general del Estado.

Recomendación 6.2

El Tribunal de la Corte Suprema, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que le otorgan autonomía, debería aprobar el programa-presupuesto operativo anual. En la elaboración de este programa-presupuesto deberían tomarse en cuenta los planes previamente elaborados por el Departamento de Planificación con la participación de los órganos distritales y otros. Igualmente deberían incluirse todos los recursos disponibles.

Recomendación 6.3

El programa-presupuesto así aprobado debería comunicarse al Ministerio de Finanzas para que ordene las transferencias y créditos automáticos a la Caja Judicial de la

176

Corte Suprema, mediante cuotas mensuales equivalentes a una doceava parte de la asignación global constante del presupuesto general del Estado.

Recomendación 6.4

El programa-presupuesto operativo anual aprobado por el Tribunal de la Corte Suprema debería ser difundido internamente y aplicado por los órganos responsables de alcanzar los objetivos definidos en los programas. El control de su ejecución sería llevado a cabo por el Presidente de la Corte, los Departamentos de Planificación y Financiero y, en materias de excepción, por la Comisión Interna del Tribunal.

7. Carga de trabajo y acumulación de causas

A pesar de las limitaciones metodológicas que se señalaron en el proceso de medición de la carga de trabajo, la aproximación a que se ha llegado refleja una progresiva acumulación de causas que podría llegar a límites imprevisibles si no se adoptan oportunamente las medidas correctivas necesarias.

a) La acumulación en todas las judicaturas del país se ubicó en el orden de más de 430.000 causas pendientes de resolución hacia fines de 1989.

b) Más de las dos terceras partes de las causas acumuladas, a nivel nacional, corresponden a los Juzgados de lo Civil.

c) La "productividad" de los jueces difiere considerablemente según las judicaturas y regiones.

Los problemas relacionados con la acumulación de causas pendientes, especialmente en las judicaturas de primera instancia, toman dimensiones que producen preocupación. No obstante, existen serias dudas sobre la confiabilidad de las estadísticas que se publican. Los análisis que pueden hacerse con base en las estadísticas oficiales, conducen a resultados de dudosa realidad.

Recomendación 7.1

Realizar con carácter prioritario una especie de censo nacional sobre el número y estado de las causas pendientes de resolución en cada judicatura. Ello permitirá contar con una base cierta para su seguimiento ulterior y para la planificación en este campo.

Recomendación 7.2

Desarrollar, en una fase posterior, estándares o coeficientes que permitan identificar con propiedad los niveles de productividad de las judicaturas y los grados de concentración y/o de necesidad de creación de nuevas judicaturas.

177

8. Administración de personal

La calidad de cualquier organización dependen mucho de la de sus recursos humanos. Para ellos es preponderante la existencia y el efectivo funcionamiento de un sistema de personal.

En Ecuador, aún no existe un sistema integrado de administración de personal para la Corte Suprema y sus dependencias. El proceso se encuentra en su fase inicial y debe ir adaptandose progresivamente, sin apresuramientos.

Se cuenta con el Reglamento de Carrera Judicial, recientemente dictado, cuyo objetivo es regular el funcionamiento del sistema. Aunque resulta muy temprano para evaluarlo, es necesario advertir que el proceso de su aplicación y posible necesidad de reformulación debería subordinarse a los varios cambios estructurales, cuyos lineamientos generales se plantean en el "Perfil del Primer Plan Bienal de la Corte Suprema", en trabajos desarrollados dentro del PRODAD y en las secciones precedentes de este estudio.

La ejecución del referido plan y de las recomendaciones que a partir de este estudio puedan surgir, conllevan cambios que afectan la organización y estructura de la institución y, en consecuencia, modifican o alteran las funciones, requisitos y responsabilidades de muchas posiciones ocupacionales. En este sentido, los esfuerzos que se vienen llevando a cabo, dentro del PRODAD, para el desarrollo de manuales destinados a varios subsistemas de la administración de personal, deben tomar en cuenta las potenciales reformas estructurales del Organo Judicial.

En particular, el estudio ha detectado problemas en áreas estratégicas para la administración de personal tales como: inventario, planeación, régimen de remuneraciones, etc.

El inventario de personal que lleva a cabo el Organo Judicial tiene serias limitaciones en cuanto a la información disponible. Además, el procesamiento de la información es todavía muy rudimentario y atrasado.

Los cálculos del suministro interno de personal implican mucho más que la mera cuenta del número de empleados. Los encargados de la planeación investigan y clasifican los recursos humanos actuales a fin de conocer su calificación. Esta información permite preveer tentativamente los nuevos puestos y las vacantes que se pueden llenar con los empleados actuales.

Considerar a los empleados actuales para las nuevas oportunidades resulta de gran importancia en términos de incentivos que ayuden a mejorar el clima laboral de cualquier organización y genera mayor estabilidad ante la perspectiva de avance y progreso.

Las organizaciones contratan personal a fin de efectuar labores que contribuyan a los objetivos que se han determinado. Para poder adquirir personal idóneo, las organizaciones determinan sus necesidades de recursos humanos y estudian los

requerimientos de sus puestos. A continuación, el departamento de personal selecciona y contrata a los individuos que desempeñaran esos puestos, apelando a fuentes internas y externas de suministro de personal.

La planeación de recursos humanos es una técnica para determinar en forma sistematica la provisión y demanda de recursos humanos que una organización requiere. La determinación del número y tipo de empleados necesarios, permite que el departamento de personal pueda planear sus labores de reclutamiento, selección, capacitación y otras.

Todas las organizaciones, y principalmente las de gran tamaño como la Corte Suprema de Justicia, que cuenta con más de tres mil puestos a nivel nacional, necesitan aplicar un proceso de identificación de necesidades de personal a corto, mediano y largo plazo.

Recomendación 8.1

Redimensionar el número y las atribuciones de órganos y funcionarios encargados de los distintos procesos de administración de personal, a la luz de los cambios que se apliquen en la organización.

Recomendación 8.2

Configurar un departamento de personal central con recursos humanos altamente calificados para el desarrollo y aplicación de los subsistemas de personal e incorporar a esta división el proceso de capacitación y desarrollo de recursos humanos.

Recomendación 8.3

Redefinir, desarrollar y actualizar, progresivamente, la normativa vigente y los manuales relacionados con la clasificación, valoración y evaluación del desempeño y otros procedimientos, en concordancia con los cambios que se produzcan en dicha normativa y en la estructura organizacional.

Recomendación 8.4

Mejorar el nivel de remuneraciones para hacerlo corresponder con el practicado en otras instituciones del sector público, y modificar la escala de remuneraciones, para que ésta sea el producto del análisis de los varios factores que configuran las distintas clases y posiciones ocupacionales.

Recomendación 8.5

Mejorar y ampliar al universo de las dependencias la prestación de los servicios sociales.

179

Recomendación 8.6

Modificar las denominaciones de los puestos, especialmente los que se relacionan con funciones adjetivas, en concordancia con la naturaleza de las tareas.

Recomendación 8.7

Simplificar la administración de las remuneraciones mediante el uso de programas sencillos en equipos y sistemas informatizados.

9. Sistemas de información: Estadísticas judiciales

El análisis de los datos suministrados por la Dirección de Estadísticas Judiciales de la Corte Suprema permite detectar diversas deficiencias en el método utilizado para compilar y publicar la información referente al movimiento de causas en los tribunales del país. Por ejemplo, según los datos procedentes de esta unidad, el mayor número de causas ingresadas en 1989 en los Tribunales Penales corresponde al distrito judicial de Azuay (el 18%), seguido del de Guayas (el 15%) y del de Pichincha (el 14%), cuando estos dos últimos distritos tienen una población mucho mayor que el primero y un número superior de despachos judiciales.

Existe, pues, un problema con respecto a la confiabilidad de la información estadística. Este problema tiene su origen básicamente en dos situaciones: la captura de la información y la forma en que se procesa la misma.

Con respecto a la primera situación, se ha comprobado la existencia de un grave problema de atraso en el envío que de la misma hacen las dependencias judiciales a la Dirección de Estadísticas Judiciales.

El incumplimiento de tal obligación puede deberse a distintas causas, que van desde la limitada disponibilidad de recursos para atender dicha tarea hasta la falta de interés o desconocimiento de las posibilidades que ofrece este tipo de información para mejorar el planeamiento y control de la Administración de Justicia.

En cuanto a la forma en que se procesa la misma, es evidente que el poco personal con que cuenta la Dirección de Estadísticas Judiciales y la carencia de equipo adecuado, provoca que un alto volumen de información sea procesada manualmente (935 cuestionarios trimestrales), causando una gran presión de trabajo, que podría ser fuente comprensible de errores.

Otro problema detectado en el sistema actual de estadísticas, se refiere a los usuarios de las mismas. Las únicas estadísticas publicadas actualmente son las correspondientes a causas ingresadas, resueltas y pendientes, de poca utilidad para los usuarios interesados por ellas, olvidándose que las estadísticas judiciales tienen diversas finalidades (información general, investigación, administración, etc.) y que en numerosos países -entre ellos los latinoamericanos- una de sus principales funciones debería ser la de

servir de instrumento al administrador judicial, para la planificación, seguimiento y control del proceso de las causas ingresadas.

Recomendación 9.1

Reorientar las estadísticas judiciales de manera que su principal usuario sea el administrador de justicia, para que éste las utilice en el seguimiento y control del proceso de administración de justicia.

Recomendación 9.2

Diseñar un sistema de estadísticas judiciales y seguimiento de causas, según los lineamientos que se indican en el Anexo No.15.

10. Automatización de oficinas

Actualmente la Corte Suprema no posee ningún sistema de automatización de oficinas, aunque existe un proyecto en desarrollo dentro del PRODAD, con respecto al cual pueden hacerse las observaciones que a continuación se indican.

En primer lugar, parece acertado escoger como opción principal a desarrollar, entre la gama de posibilidades disponibles actualmente en el ámbito de la automatización de oficinas la de procesamiento de textos. Dada la naturaleza de los Organos Judiciales como organizaciones productoras, procesadoras y usuarias de información escrita, esta aplicación sería indudablemente de gran utilidad.

Sin embargo hay que hacer notar que un programa de automatización de oficinas, no tiene que ser necesariamente uniforme a través de todo el ámbito nacional, sino más bien ajustado a satisfacer las necesidades de aquellos despachos judiciales de mayor volumen. Esto no significa que los despachos pequeños no puedan beneficiarse de este sistema, puesto que la adopción de una serie de "formularios o resoluciones tipo" uniformes para ciertas diligencias judiciales es independiente del medio (electrónico o no) en que se encuentren.

En segundo lugar, con relación a la idea de capturar directamente la información a medida que se digita en estos "formularios o resoluciones tipo" electrónicos para incluirla en una base de datos a nivel nacional, se considera que si bien esta idea tiene un gran atractivo desde el punto de vista teórico por la unicidad de la fuente de información, presenta a la vez una gran cantidad de dificultades prácticas por cuanto requiere una gran rigidez en la redacción. Esto se contrapone con el objetivo de flexibilidad dentro de la estandarización que provee la automatización de oficinas.

Asimismo, desde el punto de vista práctico, este tipo de captura automática de la información electrónica requeriría necesariamente de interconexión, o sea no sería operativa con equipos micro-computadores no enlazados, que es precisamente la opción más barata de informatización. En consecuencia, los costos subirían, al necesitarse, según el plan

esbozado, algún tipo de comunicación de datos a nivel nacional, lo que supone un tipo de almacén electrónico central.

En cuanto a la propuesta de establecer bases de datos a nivel nacional, teniendo en cuenta la extensión territorial del Ecuador, el estado actual de su sistema de telecomunicaciones, y el volumen de información a manejar, no debería planearse el acopio de datos a nivel nacional, sino más bien a nivel de distrito judicial, en la sede donde exista una Corte Superior. Esto tampoco implica que se avale como objetivo el informatizar todas los despachos judiciales. Por el contrario, si bien la informatización puede ser de gran ayuda en los despachos judiciales con un elevado volumen de causas, podría resultar una carga más en los despachos pequeños.

Con respecto a lo anterior, se debe apuntar que, en sistemas de información, lo importante no es definir como objetivo un "Plan Nacional de Desarrollo Informático", sino un "Plan de Desarrollo de Sistemas de Información". Esto no significa que el desarrollo informático no sea considerado de utilidad para el Organo Judicial del Ecuador. Lo que sugiere es que lo fundamental es identificar y sistematizar la información que maneja este organismo para luego definir el por qué, el cómo, el cuánto y el dónde de la utilización de la informática. La herramienta informática, si bien es de gran utilidad, no debe privilegiarse en sí misma, sino en función de las necesidades que se pretenden atender.

Finalmente, se considera oportuno hacer dos breves comentarios respecto de algunas ideas expresadas por los funcionarios entrevistados, en cuanto a otras posibles aplicaciones informáticas que justificarían la creación del proyectado Centro de Cómputo Judicial.

Primero, para que el Centro de Cómputo a instalar procese la información y suministre estadísticas judiciales, se requiere previamente que se hayan diseñado los sistemas y procedimientos y sobre todo que se haya definido quiénes serían los usuarios de las estadísticas, tal y como se plantea anteriormente.

Segundo, en cuanto a la posibilidad de desarrollar en este futuro Centro de Cómputo un sistema de referencia legislativa, vale la pena considerar un sistema existente en Ecuador y diseñado al efecto conocido como "LEXIS" (descrito en el Anexo No. 16), antes que embarcarse en un esfuerzo adicional y no necesariamente superior a lo ya disponible.

Recomendación 10.1

Darle seguimiento al proyecto en desarrollo dentro del PRODAD, considerando sobre todo los siguientes aspectos:

a) Un programa de automatización de oficinas no tiene que ser necesariamente uniforme a través del país, sino más bien ajustado a satisfacer prioritariamente las necesidades de los despachos judiciales con mayor volumen de causas.

b) La adopción de una serie de "formularios o resoluciones tipo" electrónicas con la finalidad de incluirlos en una base de datos a nivel nacional puede

oponerse al objetivo de flexibilidad y requiere necesariamente de interconexión, es decir de un equipo de macro-computadoras, de alto costo.

c) *La base de datos debería establecerse a nivel de distritos judiciales, sobre todo en los que tienen un elevado volumen de causas.*

d) *Más que definir un Plan Nacional de Desarrollo Informático, lo más conveniente sería diseñar un Plan de Desarrollo de Sistemas de Información.*

e) *Para la creación de un Centro de Cómputo Judicial se requiere previamente que se hayan diseñado los sistemas y procedimiento y que se hayan definido quiénes serían los usuarios de las estadísticas. Asimismo conviene explorar las posibilidades que puede ofrecer al respecto el sistema LEXIS.*

11. Otros

Pese a la existencia en la Corte Suprema y en el Congreso Nacional de comisiones permanentes encargadas de codificar, actualizar y modernizar la legislación, pareciera que en el Ecuador, y particularmente en materia judicial, se ha detenido el transcurso del tiempo. La normatividad jurídica, los procedimientos, las instancias y las cuantías se mantienen desde hace años sin modificación alguna.

Así por ejemplo, las disposiciones legales sobre instancias y cuantías se encuentran fuera de tiempo; muchas de ellas están expresadas en términos absolutos referidos a la realidad de hace algunas décadas; otras son rígidas en cuanto determinan cifras absolutas y definen a-priori detalles sobre la organización interna; y, algunas no se cumplen simplemente porque en la actualidad no son aplicables.

Además, los trámites y procedimientos, tanto judiciales como administrativos, no son uniformes en las distintas judicaturas y distritos. De la investigación de campo se pudo confirmar amplia dispersión de criterios sobre ellos.

Recomendación 11.1

Revisar y fortalecer los procesos de reformulación de las leyes sustantivas y adjetivas.

Recomendación 11.2

Promover la realización de seminarios o talleres periódicos de jueces, como medio apropiado para alcanzar los objetivos indicados en la recomendación anterior.

CAPITULO III

LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO Y EL MINISTERIO PUBLICO

En materia penal, la misión esencial del Ministerio Público es la de velar porque los intereses de la sociedad sean preservados, cuando un delito ha sido cometido, mediante el ejercicio de la acción penal y la intervención del fiscal durante las diversas etapas del procedimiento penal. Ahora bien, es condición necesaria de un proceso penal imparcial, no sólo la independencia judicial, sino asimismo la del organismo encargado de representar a la sociedad; a este respecto, tan inadmisibles son las arbitrariedades en el juzgamiento como en la acusación. De ahí la preocupación porque el Ministerio Público sea un ente autónomo o se halle a cargo de un órgano que asegure y aliente la imparcialidad de sus miembros.

En América Latina, los sistemas en vigor son bastante variados: en algunos países, el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo enteramente (Argentina, Colombia, México) o en cuanto al nombramiento de sus funcionarios o a su funcionamiento administrativo (Brasil, Panamá); en otros, es un organismo judicial (Costa Rica, República Dominicana); en otros finalmente, depende de la Procuraduría General (Guatemala, Honduras).

Este último modelo se aplica en el Ecuador. El Ministerio Público forma parte de la Procuraduría General del Estado, aunque sus funciones específicas se refieran casi exclusivamente a la representación de la sociedad en el procedimiento penal.

Por ello, la sección A de esta parte del estudio es común a ambas instituciones, mientras que las secciones ulteriores se dedican fundamentalmente al Ministerio Público.

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. Procuraduría General del Estado

La Procuraduría General del Estado es una persona jurídica de derecho público, autónoma e independiente en el ejercicio de sus funciones, con sede en la Capital de la

124

República; su representación legal la ejerce el Procurador General[6].

El Procurador General es la máxima autoridad y el representante legal de la Procuraduría General del Estado. Esta función puede ser subrogada o delegada en caso de inhabilidad, enfermedad o ausencia temporal, así como en el caso de ausencia definitiva, hasta que se nombre al nuevo Procurador. Las principales funciones del Procurador General del Estado son las de asesorar y representar judicialmente al Estado. Para una enumeración completa de tales funciones, véase el Anexo No. 17.

Para acceder al cargo de Procurador General se deben reunir los requisitos que se exijen para ser ministro de la Corte Suprema de Justicia, o sea:

a) ser ecuatoriano por nacimiento;

b) hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía;

c) ser Doctor en Jurisprudencia;

d) haber ejercido su profesión o la magistratura en alguno de los juzgados o Cortes Superiores de la República por un tiempo no menor a doce años; y

e) tener 35 años de edad como mínimo.

En cuanto al período de duración en sus funciones del Procurador General, la Constitución establece que dicho período será de cuatro años (artículo 111), mientras que la LOMP estipula que será de cinco años (artículo 7). Sin embargo, si se tiene en cuenta que la Constitución es de la ley suprema del Estado, se deduce que el período legal es el de cuatro años.

El Procurador General del Estado es nombrado por el Congreso Nacional, de una terna que, para el efecto, propone el Presidente de la República. Responde ante dicho Congreso, el cual puede removerlo de su cargo a petición del Presidente de la República en caso de culpa grave en el cumplimiento de sus funciones o por incapacidad permanente para desempeñarlas.

[6] Artículo 112 de la Constitución y artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 3544, publicado en el Registro Oficial No. 871 del 10 de julio de 1979 (en adelante, LOMP).

La Procuraduría General está constituída por la Asesoría Jurídica, la Fiscalía General y las demás dependencias establecidas en la ley[7] (véase el Diagrama No. 4).

Según su Reglamento Orgánico Funcional[8], la Procuraduría General del Estado consta de los siguientes niveles administrativos:

a) Nivel ejecutivo, conformado por los funcionarios siguientes: Procurador General del Estado, Subprocurador General, Ministro Fiscal General y Director General del Litoral. A este nivel corresponde la elaboración de los programas de trabajo, distribución, control y evaluación de sus resultados.

b) Nivel asesor, constituído por las unidades siguientes:

i. Despacho del Procurador General:

- Dirección de Asesoría Jurídica;
- Consultoría.

ii. Fiscalía General:

- Asesoría Jurídica;
- Consultoría.

c) Nivel auxiliar, compuesto por las unidades siguientes:

i. Despacho del Procurador General:

- Secretaría General, integrada por Documentación y Archivo, Relaciones Públicas, Procesamiento Automático de Datos y Estadísticas;
- Dirección Financiera, integrada por Contabilidad, Presupuesto, Administración de Caja y Recaudaciones;

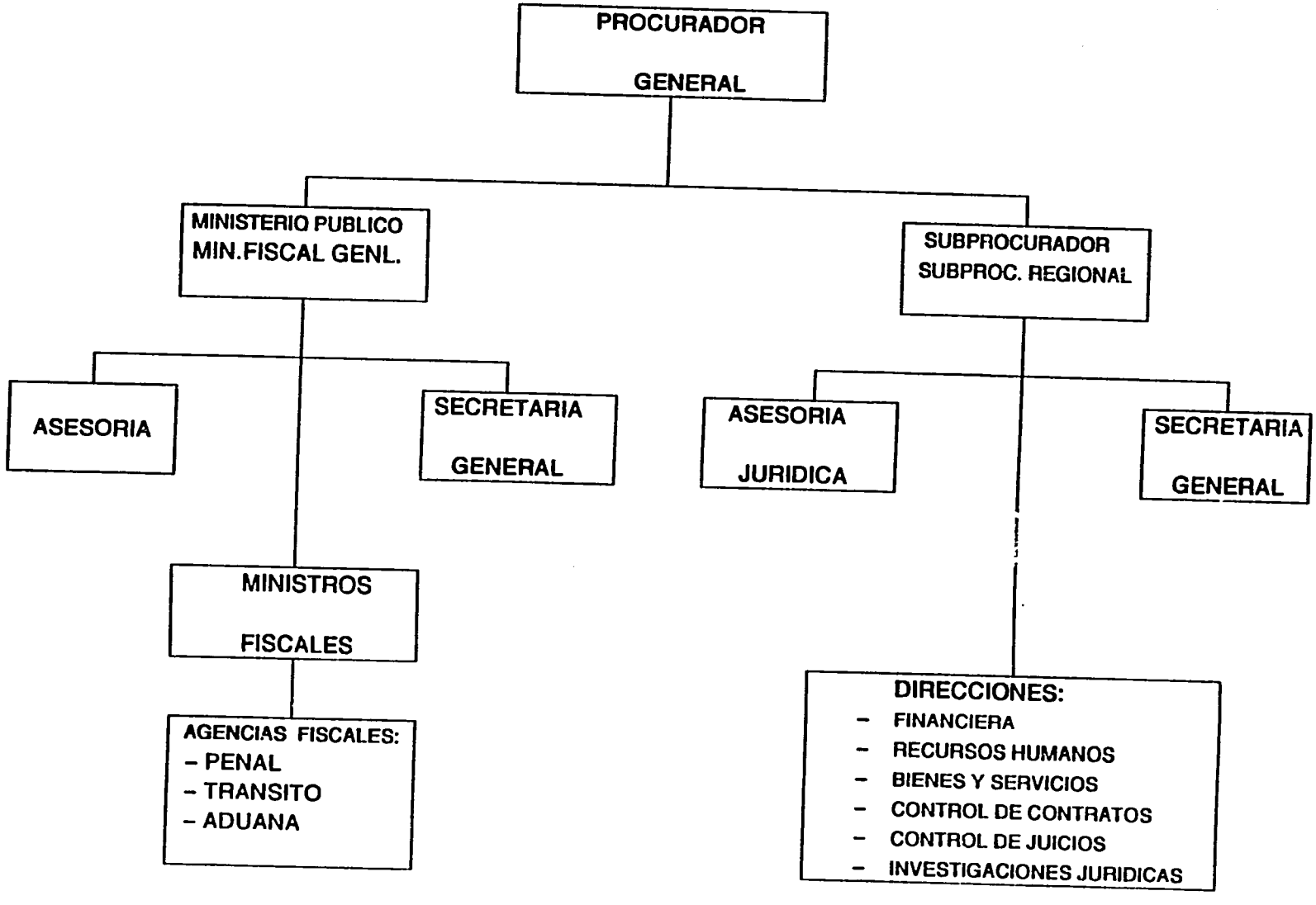
[7] Artículo 4 LOMP. Hasta septiembre de 1990, también formaba parte de esta institución la División Nacional contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, cuyo principal organismo, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes (CONSEP), ha adquirido el rango de persona jurídica autónoma de derecho público gracias a la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, publicada en el Registro Oficial No. 523 del 17 de septiembre de 1990 (artículo 9).

[8] Reglamento Orgánico Funcional de la Procuraduría General del Estado, Acuerdo No. 065, publicado en el Registro Oficial No. 966 del 28 de junio de 1988, Título I, artículos 1 a 6.

186

DIAGRAMA No. 4

ESTRUCTURA BASICA DE LA PROCURADURIA GENERAL
DEL ESTADO Y DEL MINISTRIO PUBLICO



187

- Dirección de Recursos Humanos, integrada por Personal, Organización y Métodos y Servicios Asistenciales;
- Dirección de Bienes y Servicios, compuesta por Abastecimiento, Almacén, Mantenimiento y Servicios Generales y Biblioteca.

ii. Despacho de la Fiscalía General:

- Secretaría del Ministerio Fiscal General.

d) Nivel operativo, formado por las unidades siguientes:

i. Despacho del Procurador General:

- Dirección de Control de Juicios;
- Dirección de Control de Contratos;
- Dirección de Investigaciones Jurídicas.

ii. Fiscalía General:

- Ministerios Fiscales Distritales;
- Agentes Fiscales de lo Penal, de Tránsito y de Aduanas.

Corresponde a la Procuraduría General del Estado las siguientes funciones y facultades (artículo 3 LOMP):

a) El patrocinio del Estado, o sea, la representación judicial del Estado[9], ejercida por el Procurador General del Estado, personalmente o mediante delegación a un funcionario del Ministerio Público o al asesor jurídico de la correspondiente entidad;

b) El asesoramiento legal, a pedido del Presidente o Vicepresidente de la República, de los Ministros de Estado, del Contralor General y de los Superintendentes de Bancos y Compañías; y

c) El patrocinio público, a través de la Fiscalía General.

[9] Esta representación no menoscaba los deberes y atribuciones que corresponden a los Ministros y Agentes Fiscales, así como a otros funcionarios, para ejercer las acciones establecidas en las leyes (artículo 12 LOMP).

2. El Ministerio Público

El Ministerio Público se ejerce por el Procurador General del Estado, los Ministros y Agentes Fiscales y los demás funcionarios determinados en la ley (artículo 1 LOMP). Su principal misión consiste en el ejercicio del patrocinio público, el cual, como ya se ha indicado, se efectúa a través de la Fiscalía General, que estará integrada por el Ministro Fiscal General, los Ministros Fiscales, los Agentes Fiscales y los demás funcionarios establecidos por la ley (artículo 22 LOMP). Las funciones, atribuciones y deberes de cada uno de ellos figuran en el Anexo No. 18.

La intervención del Ministerio Público es imprescindible en todos los procesos penales que se iniciaren de oficio; no lo es, en cambio, en los juicios iniciados mediante acusación particular.

En los lugares donde no hubiere Agentes Fiscales, el Ministro Fiscal del Distrito nombrará Promotores Fiscales, para cuya designación se preferirá a doctores en jurisprudencia o a abogados.

2.1 Ejercicio de la acción penal

El Ministerio Público no podrá renunciar a la obligación de ejercer la acción penal o de perseguir la acción punitiva exhibida dentro del proceso penal, salvo que se encuentren causas que justifiquen su renuncia.

La acción penal pública se inicia mediante el auto "cabeza de proceso", uno de cuyos antecedentes es la excitación fiscal. En ella se expondrá por escrito el hecho que se considere delito, con la descripción minuciosa de todas las circustancias que se conozcan, el nombre y apellido de los autores, cómplices y encubridores (si se los conociere), y los nombres de los testigos que puedan declarar. Además señalará los actos procesales que, en opinión del Ministerio Público, deben ser practicados por el juez.

El Ministerio Público debe compeler a los respectivos jueces para que inicien los procesos penales por la comisión de delitos, fundamentando su decisión en la noticia que hubiesen recibido, según la cual se ha cometido un delito.

2.2 Sumario

En el sumario se deben practicar los actos procesales necesarios para comprobar la existencia del delito, así como para individualizar e identificar a sus autores, cómplices y encubridores.

El sumario se inicia con el auto cabeza de proceso, el cual debe incluir, entre otras disposiciones, la orden de citar al Ministerio Público, mediante boleta entregada personalmente o depositada en el despacho respectivo. Los funcionarios de esta institución no podrán excusarse sino en ciertos casos contemplados en el Código de Procedimiento Civil y, cuando lo hicieren, harán constar la excusa con juramento; por estas mismas causas pueden ser recusados.

2.3 Etapa intermedia

Cumplidos los actos procesales propios del sumario, el juez lo declarará concluido y ordenará, de oficio, que el acusador particular formalice la acusación por escrito en el lapso perenterio de tres días; con formalización o sin ella, el juez dispondrá que el Ministerio Público dictamine en el plazo de seis días. Cuando no hubiere acusador particular, el juez ordenará que el Ministerio Público dictamine en el mismo plazo.

Tanto el acusador particular como el Ministerio Público expondrán en la acusación: 1) la infracción reprochada, con todas sus circunstancias; 2) los datos sobre el acusado; y 3) la disposición legal que sanciona el acto por el que se le acusa.

Si el Ministerio Público no emite su dictamen dentro del plazo de seis días, el juez le impondrá inmediatamente una multa correspondiente a la cuarta parte de un salario mínimo vital por el retardo y notificará a la jefatura de recaudaciones para que la haga efectiva, debiendo agregarse al proceso el comprobante otorgado por esa dependencia. En la misma providencia, el juez concederá al Ministerio Público un nuevo plazo improrrogable de seis días, vencido el cual, si no hubiere dictamen, continuará la causa en rebeldía del Ministerio Público.

Si el Ministerio Público, al momento de cumplir con el dictamen, observa que se han omitido algunos actos procesales esenciales, podrá solicitar al juez la reapertura del sumario por el plazo de diez días, para la práctica de dichos actos.

Contra los tres tipos de sobreseimiento previstos por la ley, el Ministerio Público puede apelar y, si el juez decreta la libertad del sindicado, se la otorgará bajo caución, cualquiera que sea el delito imputado.

2.4 Plenario

En la etapa del plenario se practicarán los actos procesales necesarios para comprobar la responsabilidad o inocencia del procesado, a fin de condenarle o absolverle.

La providencia del Presidente del Tribunal Penal declarando la instalación de éste en audiencia pública debe notificarse inmediatamente a los otros jueces que conforman dicho Tribunal, al fiscal, al procesado o a su defensor y, si los hubiere, al acusador particular y al garante.

Si el fiscal que intervino en el sumario se hubiere abstenido de acusar, el Presidente nombrará a otro fiscal para la sustanciación de la etapa del plenario.

Las partes presentarán una lista de los testigos que deben declarar en la audiencia y pedirán las demás pruebas que en ella han de examinarse.

En el día y hora señalados para la realización de la audiencia comparecerán, entre otras personas, el fiscal, quien, de no concurrir, será condenado a una multa equivalente al valor de la tercera parte de un salario mínimo vital. Si el fiscal se excusare de intervenir, con justa causa, el Presidente del Tribunal procederá a señalar nuevo día y hora para la realización de una segunda audiencia, nombrándose un nuevo fiscal.

Una vez iniciada la audiencia, el fiscal expondrá el motivo de la acusación, relatando los hechos de manera circunstancial, sin emplear invectivas contra el acusado, y concluirá solicitando la práctica de las pruebas que determinará expresamente. Seguidamente intervendrán, uno a uno, los testigos solicitados por el fiscal o el acusador, así como los que declararon en la etapa del sumario y los que hayan propuesto el acusado o su defensor, sin que las preguntas que se les hicieren sean capciosas, impertinentes o sugestivas.

Concluida la prueba, el Presidente ordenará que se inicie el debate, durante el cual el fiscal será oido primeramente. en una exposición clara y metódica, sobre los hechos imputados al procesado, las pruebas rendidas durante la audiencia y las que consten en el proceso, y el grado de responsabilidad del acusado; en caso de encontrarle responsable, pedirá la imposición de la pena correspondiente. Finalmente, el Tribunal dictará su sentencia.

2.5 Impugnación

El Ministerio Público puede impugnar las decisiones judiciales mediante los recursos de apelación, nulidad, casación y revisión.

B. PERSONAL

1 Nombramiento, duración en el cargo, requisitos y remoción

1.1 Ministro Fiscal General

El Ministro Fiscal General es la máxima autoridad de la Fiscalía, siendo nombrado, por un período de cinco años, por el Congreso Nacional de una terna que para este efecto enviará el Procurador General del Estado, y removido de su cargo por dicho Congreso, a petición del Presidente de la República o del Procurador General del Estado, en caso de culpa grave o por incapacidad permanente.

Los requisitos para acceder a este cargo son los mismos que los requeridos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o sea:

a) ser ecuatoriano por nacimiento;

b) hallarse en el ejercicio de los derechos de ciudadanía;

c) ser Doctor en Jurisprudencia;

d) haber ejercido su profesión o la magistratura en alguno de los juzgados o Cortes Superiores de la República por un tiempo no menor a los doce años computados en total;

e) tener 35 años de edad como mínimo.

1.2 Ministros Fiscales

En cada Provincia habrá un Ministro Fiscal, quien será nombrado por el Procurador General del Estado de una terna enviada por el Ministro Fiscal General por un período de cinco años.

Los Ministros Fiscales deberán reunir los requisitos exigidos para ser Ministro Juez de Corte Superior, y podrán ser removidos de su cargo por el Procurador General, a pedido del Ministro Fiscal General, o por propia iniciativa, en caso de culpa grave en el cumplimiento de sus funciones o por incapacidad permanente.

1.3 Agentes Ficales

Los Agentes Fiscales serán nombrados por el Ministro Fiscal General por un período de cinco años, y deberán reunir los mismos requisitos establecidos por la ley para los Jueces de lo Penal. Su remoción corresponde al Ministro Fiscal General, por su propia iniciativa o a pedido del respectivo Ministro Fiscal, en caso de culpa grave en el cumplimiento de sus funciones o por incapacidad permanente.

En relación con los cargos anteriores, las entrevistas indican que la autoridad encargada de elegir entre la terna toman en consideración la condición moral de los candidatos, sus conocimientos en materia jurídica y, en algunos casos, aunque no como criterio preponderante, la afinidad política con el gobierno de turno.

1.4 Personal administrativo

En cuanto al personal administrativo del Ministerio Público, existe una Comisión de Selección de Personal que establece los procedimientos de selección. Para ocupar ciertos cargos se requiere participar en un concurso de méritos. Actualmente, todos los funcionarios de la Procuraduría están contratados por tiempo indefinido y, por el momento, no existe personal contratado a tiempo fijo o por servicios ocasionales.

Según las entrevistas, los cargos administrativos se han vuelto proclives a la influencia política en lo que respecta a las promociones o a la ocupación de una plaza vacante.

2. Subrogación

En caso de ausencia o falta temporal del Ministro Fiscal General, le subrogará el funcionario del Ministerio Público que designe el Procurador General del Estado. Si se tratare de un Ministro Fiscal, le subrogará el funcionario del Ministerio Público que designe el Ministro Fiscal General. Finalmente, en los lugares donde no hubiere Agentes Fiscales, el Ministro Fiscal del Distrito nombrará Promotores Fiscales, para cuya designación se preferirá a doctores en jurisprudencia o a abogados.

3. Efectivos y distribución

En el Cuadro No. 9 se indica la distribución por Distritos de los Ministros y Agentes Fiscales en las 199 Fiscalías existentes.

Existen, además, tres Fiscales regionales de Aduanas, uno en Quito, otro en Guayaquil y un tercero en Cuenca. Pese a ser una importante región portuaria, no hay ningún Agente Fiscal de Aduanas en la provincia de Manabí.

Sin embargo, 22 Fiscalías estaban vacantes en enero de 1991, y ello, pese a que en el presupuesto figuran los fondos necesarios para cubrirlas. Según las entrevistas realizadas, esta situación se debe a diversas razones:

a) la creación de demasiados cantones que no han podido ser cubiertos por el Ministerio Público;

b) la lejanía de algunas zonas judiciales, y el escaso y deficiente transporte desde la capital de la provincia;

c) la falta de profesionales capacitados que puedan ocupar esas vacantes;

d) el hecho de que los requisitos exigidos para el cargo no están en conformidad con los salarios previstos para los mismos[10].

El personal administrativo o de apoyo depende de la Procuraduría General del Estado.

Por razones de organización administrativa y presupuestaria, todos los funcionarios de la Procuraduría General del Estado, de la Fiscalía General y del CONSEP estaban ubicados en los llamados Subprogramas 1, 2 y 3, respectivamente. Actualmente, sólo se

[10] El Presidente de la República ha decretado austeridad en el gasto fiscal, por lo que actualmente no se pueden crear nuevos cargos o puestos en la administración pública, sino solamente llenar las vacantes existentes.

mantienen los Subprogramas 1 y 2, debido a que el CONSEP se ha convertido, como ya se ha indicado, en un organismo autónomo.

El Subprograma 2 lo ejerce la Fiscalía General. Dentro de este subprograma están incluidos los funcionarios del Ministerio Público que, si bien dependen jerárquicamente del Ministro Fiscal General, administrativa y financieramente dependen de la Procuraduría General del Estado. Esta clasificación es la que consta en el presupuesto de la Procuraduría General del Estado, pero no corresponde exactamente a la clasificación de puestos contenida en el Reglamento Orgánico Funcional de la Procuraduría General del Estado que, además, incluye al Ministerio Fiscal.

CUADRO No. 9

DISTRIBUCION DE MINISTROS Y AGENTES FISCALES POR PROVINCIAS, ENERO 1991

PROVINCIAS	MINISTROS FISCALES	AGENTES FISCALES PENALES	AGENTES FISCALES TRANSITO
Carchi	1	3	1
Imbabura	1	4	1
Pichincha, Napo y Sucumbios	1	31	8
Cotopaxi	1	3	2
Tunguragua y Pastaza	1	5	3
Chimborazo	1	4	2
Bolivar	1	5	1
Cañar	1	5	4
Azuay y Morona-Santiago	1	7	4
Loja y Zamora Chinchipe	1	7	3
Los Ríos	1	7	2
El Oro	1	5	3
Guayas y Galapagos	1	27	9
Manabi	1	9	4
Esmeraldas	1	4	3
TOTAL	15	126	50

FUENTE: Estadísticas Internas del Ministerio Fiscal General, Enero de 1991

Mediante Acuerdo No. 001 de la Procuraduría General del Estado, emitido el 26 de septiembre de 1990, se fijó una nueva clasificación de puestos en la Procuraduría que incluye los cargos relacionados con el ejercicio del Ministerio Público y que, además, señala los sueldos de los funcionarios de estas instituciones. Sin embargo, no existe un manual de descripción de puestos.

4. Formación y capacitación

Como ya se ha visto, todos los funcionarios del Ministerio Público han de ser doctores en jurisprudencia o abogados.

En cuanto a su capacitación, no existe un departamento que se dedique a estas labores, por lo que los Ministros y los Agentes Fiscales no reciben cursos periódicos de capacitación. Ocasionalmente, estos funcionarios del Ministerio Público asisten voluntariamente a cursos que organizan las Facultades de Jurisprudencia de las diversas universidades del país o la Función Jurisdiccional.

Las entrevistas indican la necesidad de la creación de una Escuela Judicial, en la que se debería capacitarno sólo a todos los funcionarios del sector judicial, sino también a los funcionarios del Ministerio Público. La creación de esta escuela se considera imprescindible para el mejoramiento de la Administración de Justicia en el Ecuador.

5. Salarios

La escala salarial de los funcionarios de la Procuraduría General del Estado está determinada a partir de un índice ocupacional (o de clasificación de puestos) y del salario mínimo vital que fija el Presidente de la República tanto para los empleados públicos como para los privados. En el Cuadro No. 10 se indican los grados existentes en dicha institución y los sueldos básicos mensuales para los funcionarios del Ministerio Público.

A estos salarios básicos hay que agregar lo siguiente:

a) Ministro Fiscal General: 110.000 sucres mensuales en concepto de gastos de representación, y otros 110.000 por gastos de residencia;

b) Ministros Fiscales: 75.000 sucres mensuales por gastos de representación, y otros 75.000 por gastos de residencia;

c) Agentes Fiscales: 40.000 sucres mensuales por gastos de representación, y otros 15.000 por gastos de residencia.

Además existen ciertos beneficios sociales: un décimotercer sueldo (es decir, un mes más) se paga el 24 de diciembre de cada año (en caso de no haberse cumplido un año de trabajo al momento del pago de este sueldo, se hará en proporción al tiempo trabajado); un décimocuarto sueldo se paga en el mes de septiembre y corresponde a dos salarios

CUADRO No. 10

SUELDOS EN EL MINISTERIO PUBLICO, SEGUN GRADOS, ENERO 1991

GRADO	DENOMINACION	SUELDO BASICO MENSUAL
18	- Ministro Fiscal General	144.000
17	- Director Asesoría Jurídica del Ministerio Fiscal General	120.000
15	- Asesor Jurídico del Ministerio Fiscal General - Ministro Fiscal	96.000
14	- Consultor Jurídico 2	90.000
13	- Consultor Jurídico 2	86.400
12	- Agente Fiscal - Abogado de la P.G.E. - Secretario Abogado del Ministerio Fiscal	82.800
10	- Secretario Abogado del Ministerio Fiscal de Pichincha y del Guayas	76.800
9	- Asistente de la P.E.G.	74.400
8	- Secretaria Particular de la P.G.E.	72.000
7	- Asistente del Director Jurídico - Secretario Pagador	69.600
5	- Asistente de Oficina 2	64.800
4	- Asistente de Oficina 1	62.400
2	- Chofer	60.000
1	- Auxiliar de Servicios	55.200

FUENTE: Decreto No. 2076 aprobando el Presupuesto de la Procuraduría General del Estado para el ejercicio financiero de 1991, Registro Oficial No. 595, 3 de enero de 1991

mínimos vitales; y un décimoquinto sueldo, equivalente a 50.000 sucres, se paga en el mes de abril.

Adicionalmente, la Procuraduría General del Estado paga a todos sus funcionarios, entre los cuales se incluyen a los del Ministerio Público, dos sobresueldos: uno en el mes de diciembre, equivalente a cuatro salarios mínimos vitales, y otro en el mes de agosto de dos salarios mínimos vitales. En enero de 1991, el salario mínimo vital era de 42.000 sucres.

Asimismo se reconoce, desde el cuarto año de labores, un subsidio de antigüedad equivalente al 20% mensual del salario mínimo del empleado y, a partir del quinto año, un incremento dicional del 5%.

Finalmente, también se les paga mensualmente la suma de 25.000 sucres en concepto de subsidio familiar, así como otra cantidad similar por compensación al alto costo de la vida.

Los sueldos pagados a los funcionarios del Ministerio Público son similares a los del resto de la Procuraduría General del Estado.

Si se comparan estos sueldos con los de la Función Jurisdiccional, puede observarse que el sueldo básico mensual del Presidente de la Corte Suprema (200.000 sucres) y de los Ministros de este alto tribunal (180.000 sucres) son superiores al del Ministro Fiscal General, que el de los Ministros de las Cortes Superiores (100.000 sucres) es asimismo más elevado que el de los Ministros Fiscales y que únicamente el sueldo de los Agentes Fiscales es superior al de los Jueces (75.000 sucres).

6. Carrera administrativa

Los funcionarios del Ministerio Público están sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Sin embargo, aunque esta ley reconoce la posibilidad de obtener promociones de acuerdo con el desempeño, en la práctica dichos ascensos no se dan ya que, desde el momento en que un abogado es nombrado Agente Fiscal, no tiene la mayor posibilidad de ocupar un cargo superior. Esto se debe a que el Ministerio Público sólo tiene tres categorías, las cuales básicamente se diferencian por el número de años de experiencia. De las investigaciones realizadas se ha podido comprobar que es muy raro el caso en que un Agente Fiscal, después de haber ejercido el cargo por diez años, haya accedido al cargo de Ministro Fiscal y, aún menos, al de Ministro Fiscal General.

Sin embargo, en la práctica se da una carrera informal ya que, con la excepción del Ministro Fiscal General, cargo netamente político, los Ministros Fiscales Distritales y los Agentes Fiscales permanecen en la mayoría de los casos varios años en sus cargos, inclusive duplicando el período legal máximo de cinco años establecido en la ley.

Asimismo, el análisis de una muestra de 20 funcionarios del Ministerio Público no pertenecientes al área administrativa que, entre otros aspectos, abordaba el tema de la

experiencia laboral anterior al cargo ocupado, indica que la mayoría de ellos declaran haber desempeñado, antes de sus funciones actuales, por lo menos un cargo directamente vinculado con la labor presente.

Con respecto a la carrera administrativa del personal de apoyo, no existe en la práctica un seguimiento de la misma. Sin embargo, de la información obtenida de las entrevistas resulta que el porcentaje de permanencia en los puestos es muy alto.

La estabilidad laboral está garantizada por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (artículo 108, lit. a). El cumplimiento de esta disposición ha quedado confirmado por el análisis de la muestra a que antes se aludió, según el cual tales funcionarios tenían un promedio de ocho años de servicios, es decir, casi el doble del período de cinco años que la Ley Orgánica del Ministerio Público les asigna; en el caso de los Ministros Fiscales Distritales, la duración efectiva en el cargo es aun mayor.

Por otra parte, numerosos empleados del Ministerio Público están sujetos al Código del Trabajo. En este concepto, tienen por ley un año de estabilidad y, si están contratados por tiempo indefinido, no pueden ser despedidos sino por una de las causales determinadas en dicho Código.

No existen sindicatos en el Ministerio Público, aunque sus funcionarios pueden pertenecer de manera voluntaria a la Asociación de Empleados de la Procuraduría General del Estado. Tampoco el personal de apoyo está organizado en sindicatos, pero tienen asimismo la posibilidad de pertenecer a dicha Asociación.

C. PRESUPUESTO

La Procuraduría General del Estado elabora cada año su presupuesto, en el cual está incluido el del Ministerio Público, pero en este proceso no se consulta al Ministro Fiscal General o a otros funcionarios de esta última institución. Esto genera un grave problema ya que, al no existir actividades de planificación, el presupuesto no cumple con su principal objetivo, que es la de ser un instrumento para esta finalidad.

Antes bien, el presupuesto se ha convertido en un sistema de control de gastos, los cuales se hacen en base a las necesidades del momento, pero sin considerar un contexto general de planificación. Las visitas de carácter general que realizan las autoridades del Ministerio Público a los diferentes distritos y fiscalías son muy esporádicas; según las entrevistas, hay inclusive provincias (como Loja) que no han sido visitadas por el Ministro Fiscal General desde hace varios años. Esto imposibilita que las máximas autoridades palpen directamente la realidad en que se desenvuelve las instancias inferiores.

Además, el incremento del presupuesto tampoco responde a parámetros planificados de crecimiento, sino solamente a parámetros de control del gasto público orientados, en la medida de lo posible, a enfrentarse con los niveles de inflación existentes.

El presupuesto de la Procuraduría solía aprobarse mediante el mismo procedimiento utilizado para determinar el de otras entidades públicas, esto es, después de una revisión efectuada por el Ministerio de Finanzas y de la aprobación ulterior de la Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional.

Actualmente, el procedimiento que se sigue para la aprobación del presupuesto, es el siguiente:

El Procurador General del Estado delega al Subprocurador la creación de una comisión conformada por los siguientes funcionarios: el Subprocurador General del Estado (que la preside), el Director Financiero, el Jefe de Presupuesto, el Director de Recursos Humanos, el Presidente de la Asociación de Empleados y el Secretario General de la Procuraduría. Dicha comisión se reune normalmente en el mes de julio de cada año y se dedica, en los tres meses siguientes, a elaborar el presupuesto de la Procuraduría.

El Ministerio de Finanzas fija parámetros generales para las instituciones públicas determinadas en el artículo 2 de la Ley del Gasto Público (por ejemplo, prohibición de crear nuevos cargos, efectuar nuevas contrataciones, mantener en las instituciones empleados bajo contrato, llenar vacantes o pagar horas extras).

En lo que respecta a sueldos o bonificaciones extras determinadas en la ley, el Ministerio de Finanzas ha prohibido de manera expresa que el aumento de que puedan ser objeto dichos montos excedan del 20% al que existía para el presupuesto de 1990.

El Presidente de la comisión, durante todo el tiempo que ésta labore, mantiene informado al Procurador General, mediante reportes semanales, de los avances que dicha comisión haya llevado a cabo cada semana.

Una vez concluídos los trabajos parciales, se obtiene un primer borrador, que se somete a consideración de la comisión en pleno, incluído el Procurador General del Estado. Realizadas las correcciones pertinentes, se elabora el documento final.

Mediante un Acuerdo, el Procurador General del Estado aprueba internamente el presupuesto, para luego ponerlo a consideración del Presidente de la República. Este lo envía para su análisis a los Asesores Económicos de la Presidencia de la República quienes, de estimarlo necesario, solicitan la presencia del Director Financiero de la institución para que justifique algún rubro que se considere exagerado o inadecuado.

Una vez realizadas estas etapas, el Presidente de la República ordena su publicación en el Registro Oficial.

En 1990, el presupuesto de la Procuraduría General del Estado fue de 1222.9 millones de sucres, o sea el 0.1% del presupuesto general del Estado. Se trata de un porcentaje netamente inferior al de la Función Jurisdiccional que, como ya se ha indicado anteriormente, oscila entre un 0.6% y un 0.8%.

191

Para el año fiscal 1991, el presupuesto general destinado a la Procuraduría es de 1883.4 millones de sucres, y el del Ministerio Público de 1051.8 millones, o sea, un 56%. De este último monto, el 82,5% está asignado a las remuneraciones, el 8,5% a bienes muebles, el 5% a transferencias, el 3,5% a servicios y sólo el 0,1% a construcciones y otras inversiones[11].

Según las entrevistas realizadas entre los funcionarios del Ministerio Público, el presupuesto asignado a esta institución es insuficiente para cubrir los gastos corrientes, aunque parece muy difícil establecer en forma general la conveniencia o inconveniencia de los montos contenidos en el presupuesto, ya que no responden a planificación alguna.

En lo que respecta al rubro dedicado al apoyo logístico y económico, existen graves deficiencias, ya que la mayoría de los locales del Ministerio Público a nivel provincial son arrendados, no cuentan con el espacio adecuado para su funcionamiento y carecen de equipo y material básico. Es, además, frecuente que las oficinas distritales del Ministerio Público no cuenten con bibliotecas adecuadas a las necesidades de consulta. Finalmente, no existen fondos para gastos imprevistos (caja chica); para obtenerlos, es necesario realizar una serie de trámites burocráticos en las oficinas centrales del Ministerio Público en Quito, las cuales, a su vez, deben efectuar las gestiones oportunas para satisfacer dichos requerimientos en la Procuraduría, retardando así las labores de los funcionarios. Incluso se dan casos en que los funcionarios deben aportar sus propios recursos, que son reembolsados ulteriormente.

D. CONTROL

El Ministro Fiscal General responde ante el Procurador General del Estado por sus actos oficiales, los Ministros Fiscales ante el Ministro Fiscal General, y los Agentes Fiscales ante el Ministro Fiscal del correspondiente Distrito.

Como ya se ha indicado, el Ministro Fiscal General puede imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados que dependan de la Fiscalía General. La misma atribución corresponde a los Ministros Fiscales con respecto a los de su Distrito, debiendo en cada caso informar al Fiscal General; también deben investigar las quejas que se presenten contra los funcionarios y empleados de la Función Judicial y de las instituciones del sector público de su Distrito por sus actuaciones en el desempeño de sus cargos.

Cuando el Ministro Fiscal General dispone el despido de un funcionario, el trámite se sigue ante la Dirección de Recursos Humanos de la Procuraduría General del Estado, la cual se encarga de canalizar la diligencia legal de liquidación de haberes.

[11] Decreto No. 2076 aprobando el Presupuesto de la Procuraduría General del Estado para el ejercicio financiero de 1991, Registro Oficial No. 595 del 3 de enero de 1991.

En caso de no estar de acuerdo con la resolución tomada por el Ministro Fiscal General, el funcionario sancionado tiene 60 días para apelar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a fin de que sea este Tribunal quien decida acerca de la legalidad de la sanción impuesta.

Sin embargo, las facultades antes mencionadas han sido suspendidas en 1986 por una Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales[12], ya que, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución de la República, la imposición de tales sanciones compete en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia.

E. PLANIFICACION Y EVALUACION

El seguimiento de las actividades desarrolladas por los diferentes funcionarios del Ministerio Público, se hace mediante la presentación de informes trimestrales, dirigidos al Ministro Fiscal General (o a los Ministros Fiscales en el caso de los Agentes Fiscales), del avance de las causas en los Juzgados Penales de la República. Este, a su vez, debe presentar semestralmente al Procurador General un informe detallado de todas las actividades llevadas a cabo por el Ministerio Público.

El seguimiento de estos informes lo realiza la Dirección de Control de Juicios de la Procuraduría General del Estado, cuyo Director realiza a este efecto, de acuerdo con un calendario aprobado por el Procurador, visitas a las instituciones de la Administración Pública en las distintas provincias del país.

Sin embargo, no existe en la Procuraduría General del Estado ninguna unidad de planificación.

F. ACTIVIDADES Y DISTRIBUCION DE CASOS

La distribución de casos en el Ministerio Público está íntimamente vinculada con el sistema aplicado a la Función Jurisdiccional. Los Agentes Fiscales asignados para cada Juzgado de lo Penal conocen las causas que en dichas dependencias se radiquen por el sistema de sorteos[13].

[12] Publicada en el Registro Oficial No. 540 del 27 de agosto de 1986.

[13] Reglamento de Sorteos, artículo 1, Registro Oficial No. 536 de 1o de marzo de 1978.

20

En las ciudades de Quito y Guayaquil existen dos Agentes Fiscales por cada Juzgado Penal; según el sistema de sorteo, uno se encarga de las causas pares y el otro de las impares. En el resto del país, existe un Agente Fiscal por cada Juzgado, que tiene a su cargo la totalidad de los casos. En cuanto a los Ministros Fiscales Distritales, éstos emiten los dictámenes en las causas que legalmente les competa, de acuerdo a su jurisdicción, sin estar sujetos a ningún sistema predeterminado de distribución.

El promedio mensual de casos por fiscal varía según las provincias; a título de ejemplo, en marzo de 1991, era de más de 400 casos en Imbabura y Azuay, de más de 300 en Tungurahua, de más de 200 en Chimborazo, El Oro, Esmeraldas y Pichincha, de más de 100 en Cotopaxi, Loja y Manabí, y de menos de 100 en Bolivar y Carchi[14].

A esta carga debe añadirse la atención que ha de prestarse a diversas peticiones del Procurador General, tales como intervenir por delegación en los juicios que interesen a la Junta de Defensa Nacional o en las causas de tráfico ilegal de estupefacientes, investigar las quejas formuladas por los particulares sobre las actuaciones de los funcionarios del Ministerio Público, o cumplir con otras misiones que le encomendaren el Procurador General, el Ministro Fiscal General o los Ministros Fiscales de Distrito. Sin contar con que, debido a que las vacantes no pueden ser llenadas por razones de austeridad presupuestaria, en numerosos casos los Agentes Fiscales de lo Penal deben cumplir con las labores de los Agentes Fiscales de Tránsito.

G. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

La descripción que acaba de hacerse permite enunciar los problemas más importantes de las instituciones analizadas.

1. Modelo de Ministerio Público

Un primer problema pertenece al plano estructural. Pese a la especificidad y relevancia de su misión, el Ministerio Público constituye una dependencia más de la Procuraduría General del Estado, y no tiene ninguna atribución, no sólo en las funciones asignadas a dicha Procuraduría, sino tampoco en el manejo administrativo y financiero de sus propios servicios. En sentido contrario, aunque la ley establece que el Ministerio Público se ejerce por el Procurador General del Estado, éste no realiza en la práctica ninguna actividad o función relacionada con aquél.

[14] Fuente: Dirección de Control de Juicios, Procuraduría General del Estado, marzo de 1991.

Aún más, las entrevistas indican la existencia de conflictos entre la Procuraduría y el Ministerio Público. Tal es el caso en cuanto al nombramiento de los Agentes Fiscales o los trámites para conseguir partidas del presupuesto destinadas a equipo y otras necesidades de la institución.

Antes de la promulgación de la actual Ley Orgánica del Ministerio Público (1979), los representantes de este organismo pertenecían a la Función Jurisdiccional. Ultimamente, se está examinando la posibilidad de volver a la situación anterior o de convertir al Ministerio Público en una institución autónoma[15].

Recomendación 1.1

Teniendo en cuenta los proyectos existentes sobre la reestructuración del Ministerio Público, así como las tendencias recientes en etas áreas, sería de gran utilidad un amplio debate entre las autoridades de este organismo, cuya finalidad escencial sería la determinación del modelo de Ministerio Público más adecuado.

2. Relaciones con otros organismos

Relacionado con el punto precedente está el consistente en los vínculos que los representantes del Ministerio Público deben tener con los de la Función Jurisdiccional, así como con la Policía Judicial. Sobre esta última institución, destinada a ser un importante auxiliar de la Administración de Justicia aunque inexistente en la práctica, operan proyectos orientados a su reestructuración e intervención efectiva.

Recomendación 2.1

Llevar a cabo un debate entre las autoridades de los organismos implicados antes mencionados (Ministerio Público, Función Jurisdiccional y Policía Nacional), con la finalidad de efectuar en estas instituciones las reformas adecuadas.

3. Función del Ministerio Público en el proceso penal

En cuanto a las funciones que el Ministerio Público ha de cumplir en el procedimiento penal, existe un importante distanciamiento entre los representantes de este organismo, la Policía Nacional y los jueces.

Como puede verse en los cuadros (publicado en el Anexo Metodológico) del capítulo destinado al procedimiento penal, en muy raras ocasiones la noticia del delito llega

[15] En este sentido, los doctores ZAVALA BAQUERIZO y GUERRERO V. (cf. Walter GUERRERO V., **El proceso penal**, Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, 1991, p. 23-24).

al juez instructor por la vía de la excitación fiscal; ésto ocurre porque la Policía no comunica la existencia de una infracción al Agente Fiscal, sino al juez de instrucción, la mayoría de las veces un Juez de Policía (intendente, comisario o teniente político)[16].

Además, cuando el Juez Penal designa a un representante del Ministerio Público, este nombramiento recae a menudo en un Promotor Fiscal, con escasa formación y poca dedicación profesionales, y cuando dicho juez le transmite la causa para que el Agente Fiscal pida pruebas o solicite la conclusión del sumario, suelen transcurrir meses e incluso años para obtener de él una opinión definitiva. Es decir, que durante esta etapa del proceso penal, su intervención es generalmente secundaria y superficial[17].

El papel pasivo que desempeña el Ministerio Público en el proceso penal es un fenómeno bastante generalizado en América latina. Sin embargo, desde hace unos años la doctrina recomienda, no sólo que se refuerce la autonomía de esta institución, sino asimismo que se potencie la intervención de sus representantes en dicho proceso penal, en especial asignándoles mayores atribuciones durante la etapa sumarial, la cual, dirigida hasta ahora por un juez, debería confiarse al Ministerio Público, quien realizaría la labor de instrucción bajo la tutela de un juez de garantías[18].

Recomendación 3.1

Teniendo en cuenta estas nuevas tendencias, reforzar el papel del Ministerio Público en el procedimiento penal y, en especial, considerar la posibilidad de atribuirle la instrucción del proceso.

4. Personal

En lo que atañe al personal de la institución, debe recordarse que:

a) los requisitos establecidos en la ley no siempre son respetados, utilizándose a veces criterios de carácter político;

[16] GUERRERO, **op. cit.**, p. 21. Véase asimismo **Perfil del Primer Plan Bienal de Desarrollo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 1991-1992**, publicado por el Presidente de dicha Corte en marzo de 1991, p. 30-31.

[17] **Ibid**, p. 14.

[18] Para el Dr. GUERRERO, es necesario emprender una reforma integral del sistema procesal penal ecuatoriano, "mediante la entrega al Ministerio Público de la indagación policial, de la responsabilidad del procedimiento preparatorio (la etapa del sumario) y del ejercicio privativo de la acción penal al tratarse de los delitos pesquisables de oficio" (**op. cit.**, p. 21-22). Véase también **Perfil...**, **op. cit.**, p. 30-31.

204

b) no existe una carrera profesional para este tipo de funcionarios;

c) la falta de capacitación ha de reflejarse en la calidad de sus intervenciones y decisiones;

d) los bajos sueldos incitan a la corrupción y a la desidia, y no despiertan interés entre los profesionales capacitados; y

e) la excesiva (y desigual) carga de trabajo redunda en una baja eficacia procesal (acumulación de causas, tardanza en los trámites, inacción).

Recomendación 4.1

Aunque exista de hecho una carrera informal, debería considerarse la posibilidad de aplicar a los representantes del Ministerio Público las disposiciones de la Ley de Carrera Judicial, destinada a la magistratura.

5. Control

Finalmente, los mecanismos internos de control sobre las actuaciones de los miembros del Ministerio Público en el ejercicio de su cargo parecen insuficientes e ineficaces.

Recomendación 5.1

Fortalecer los mecanismos de control vigentes y estudiar la posibilidad de utilizar mecanismos externos de control actualmente inexistentes.

205

CAPITULO IV

LA DEFENSA

La comisión de un delito y, en su caso, la detención e inculpación penal de su presunto autor supone que éste pueda ser privado de ciertos derechos fundamentales. Por esta razón, así como para equilibrar la intervención del Estado en el proceso penal a través del Ministerio Público, se ha ido desarrollando la idea de la protección de diversas garantías esenciales para el imputado. Una de ellas es la del derecho a una defensa plena, considerado como uno de los principales requisitos de un debido proceso. Este derecho fundamental, generalmente reconocido por las constituciones, constituye, además, uno de los instrumentos más adecuados para evaluar la aplicación de otros derechos fundamentales de los ciudadanos frente a la administración de justicia penal (por ejemplo, la igualdad de todos ante la ley y el sistema penal, y la gratuidad de la justicia).

En el Ecuador, el derecho a una defensa plena está reconocido en la Constitución, y el Código de Procedimiento Penal establece que puede ejercerse desde el inicio del sumario.

Como en la mayoría de los países, este derecho puede ser ejercido por el propio imputado, mediante la elección de un abogado defensor que le asista y defienda en el proceso penal (defensa técnica), por el órgano jurisdiccional o por el Estado, a través del nombramiento de defensores de oficio o públicos, cuando el acusado no posea los recursos económicos suficientes para poder costear los honorarios de un abogado particular. Asimismo, por las consultarías jurídicas gratuitas existentes en algunas universidades del país.

Después de haber descrito brevemente estas formas de ejercicio del derecho de defensa, se examinarán sus principales problemas y se harán algunas recomendaciones al respecto.

A. TIPOS DE DEFENSA

1. Defensores privados

El título de abogado es el principal requisito para que, quien lo detente, pueda ejercer la abogacía a nivel nacional. También se exije que ese título sea registrado en el

206

Colegio de Abogados, donde se asigna al profesional un número de matrícula.

En cada Distrito hay un Colegio de Abogados, en el cual se hallan matriculados todos los profesionales con capacidad para ejercer la abogacía. En el Colegio de Abogados de Quito se hallan actualmente matriculados unos 3.350 abogados, y en la de Guayaquil, unos 5.000; en las otras zonas del país hay unos mil abogados matriculados. En Quito, se calcula que el incremento anual de los profesionales del derecho es del 10%.

Es muy difícil establecer el porcentaje de abogados que se dedican exclusivamente al área penal. Las entrevistas efectuadas con ocasión de esta parte del estudio indican que sólo un pequeño porcentaje de ellos se especializa en el campo penal; el Colegio de Abogados no lleva ningún tipo de estadísticas a este respecto.

Las faltas profesionales de los abogados pueden ser objeto de denuncia procedente de cualquier particular, de una sala de la Corte Suprema, de un Magistrado, de un Tribunal o de un Juez; tal denuncia puede presentarse ante el Presidente de la Corte Suprema o los Presidentes de las Cortes Superiores. Una vez recibida, el Presidente ordena su reconocimiento y cita al abogado, concediéndole un plazo de quince días para que conteste; la citación debe seguir los requerimientos establecidos en el Código de Procedimiento Civil y se notifica al Presidente del Colegio de Abogados del distrito correspondiente. Con la contestación del profesional o en rebeldía de éste, el Presidente de la Corte Suprema remite el expediente a la Comisión de Quejas y Reclamos, que actúa como órgano de instrucción. Las pruebas deben regirse conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal. La Comisión emite un informe fundamentado que se remite al Presidente del Tribunal para que lo conozca en la sesión siguiente a su presentación[19]. Para aplicar sanciones a los abogados, basta con que éstos hayan entorpecido el curso del juicio o suscitado incidentes con el mismo fin; en caso de reincidencia, el juez debe imponer el máximo de la multa establecida en la ley y comunicar el hecho a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decrete la suspensión profesional del abogado[20]. Las disposiciones anteriores, que se aplican tanto a los abogados privados, como a los defensores de oficio y público, son independientes de las medidas punitivas previstas por la Ley de Federación de Abogados para las faltas profesionales de sus miembros.

2. Defensores de oficio

Los defensores de oficio son los que designa el Juez Penal al dictar el auto "cabeza de proceso" en todos los procesos penales, con la finalidad de contar con un abogado que represente al sindicado y para precautelar los aspectos formales del proceso, todo ello sin

[19] Reglamento para el Trámite del Juzgamiento para Suspender en el Ejercicio Profesional a los Abogados, artículo 1-6.

[20] Código de Procedimiento Civil, artículo 297 y LOFJ, artículo 13 num. 21.

perjuicio de que el encausado designe un defensor privado, en cuyo caso el de oficio cesará su representación[21].

3. Defensores públicos

La Constitución dispone que "el Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores y de toda persona que no dispusiere de medios económicos" (artículo 107). Pese a esta disposición, solamente a partir del mes de septiembre de 1989 se ha introducido en algunos Tribunales Penales del país la figura del defensor público; a finales de 1990, había 21 defensores públicos en el país.

La Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional estipula, a su vez, que en cada capital de provincia habrá el número de defensores públicos que la Corte Superior, con aprobación de la Corte Suprema, establezca; estos funcionarios percibirán el sueldo señalado en el presupuesto de la Función Jurisdiccional (Título III, Sección I).

Esta ley establece, además, que corresponde a estos defensores patrocinar a las personas de escasos recursos económicos en los asuntos civiles, penales, laborales, mercantiles, de tránsito, de inquilinato, litigios de cualquier índole o de policía, contratos, transacciones documentos y gestiones de orden administrativo. Esta asistencia debe ser gratuíta, sin perjuicio del honorario que fije el juez si el juicio se gana con costas. La Corte Suprema de Justicia es quien ha de establecer la manera según la cual los defensores públicos cumplirán con sus deberes y es la responsable de la organización, distribución y eficacia de este servicio público, así como de garantizar que la intervención de los defensores inspire confianza, sea gratuíta, eficiente y oportuna.

El Departamento de Defensores Públicos tiene oficinas en todos los distritos del país, las cuales dependen de la Corte Superior de los mismos; por consiguiente, ejercen sus funciones solamente dentro del distrito en el cual han sido nombrados. En las Cortes Superiores de los distritos de Quito y Guayaquil, existen cuatro defensores públicos, y en las Cortes Superiores de Cuenca, Loja, Portoviejo, Tulcán, Ibarra, Latacunga, Ambato, Riobamba, Guaranda, Azogues, Machala, Esmeraldas y Babahoyo, uno por cada distrito.

Los defensores públicos son nombrados por cada Corte Superior, con aprobación de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, deben reunir los requisitos siguientes: ser ecuatoriano de nacimiento; estar en el goce de los derechos de ciudadanía; tener el título de Doctor en Jurisprudencia o de Abogado; y haber ejercido la abogacía por tres años por lo menos. Adicionalmente, para la selección de los defensores públicos se toma en cuenta su experiencia, honradez y capacidad.

Dentro de la escala salarial de la Corte Suprema de Justicia, los defensores públicos están ubicados en el grado 15, con un sueldo básico mensual de 75.000 sucres. También

[21] Sin embargo, esta representación continuará con respecto a los sindicados que no hayan comparecido o estuvieren prófugos.

205

perciben mensualmente una bonificación complementaria (1.200 sucres), una compensación por el alto costo de la vida (2.500 sucres) y una compensación para gastos de transporte (4.000 sucres). Además, reciben los sobresueldos a que tienen derecho todos los trabajadores en el Ecuador (décimotercer, décimocuarto y décimoquinto sueldo), así como un subsidio familiar (equivalente a 5.000 sucres, por cada carga, hasta un límite de cinco cargas familiares), una bonificación por responsabilidad (30.000 sucres), gastos de representación (45.000 sucres) y residencia (40.000 sucres), un subsidio de antiguedad (equivalente a 25.000 sucres a partir del cuarto año de servicio y un 3.5% del sueldo básico por cada año posterior de servicio), otro subsidio de prestación de servicios en el sector público y una bonificación por el día del Funcionario Judicial (equivalente a tres salarios mínimos vitales generales, o sea, 126.000 sucres), que se paga en el último trimestre de cada año.

Las condiciones de trabajo del personal que labora en las oficinas de Defensores Públicos son bastante deficientes, sufriendo de falta de personal de apoyo, presupuesto, espacio físico, equipo, planificación, etc. Por ser un departamento relativamente nuevo, aún no se han presentado los problemas de acumulación de trabajo ni de retardo en el despacho de las causas, comunes a otros departamentos del sector judicial.

El presupuesto del Departamento de Defensores Públicos está incluido en el de la Corte Suprema de Justica, de la cual depende.

4. Consultorios jurídicos gratuítos

Los consultorios jurídicos gratuítos universitarios tienen cada uno su estructura propia, dependen económicamente de las universidades en donde funcionan y, en el plano administrativo, cuentan con la asistencia de estudiantes que realizan allí sus prácticas jurídicas, a cambio de créditos académicos.

Dirigidos a las personas incapaces de asumir el gasto de una defensa privada, estos servicios se prestan principalmente en las áreas de derecho penal, laboral, civil, inquilinato y menores. Hay consultorios jurídicos gratuitos en algunas ciudades en donde existen facultades de Jurisprudencia (Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Puertoviejo). En la mayoría de dichas facultades, este servicio es optativo para los estudiantes; sin embargo, en la ciudad de Cuenca, es obligatorio, ya que la práctica jurídica es un requisito para egresar de la Universidad y obtener el respectivo título. El promedio nacional de alumnos que realiza las prácticas gratuítas es de alrededor del 15% del alumnado de las Facultades de Jurisprudencia. El promedio nacional de estudiantes de Derecho por facultad es de 700 estudiantes.

Para realizar prácticas en los consultorios jurídicos gratuítos no se suele llevar a cabo un proceso de selección de los estudiantes. Estos se inscriben simplemente para realizar las prácticas exigidas, debiendo pagar los créditos respectivos. Usualmente el número de estudiantes inscritos cada semestre es mucho mayor que el número que termina el período de prácticas. Los que no cumplen dicho período, no reciben reconocimiento académico alguno. En algunas universidades de la ciudad de Guayaquil, se realizan cursos

209

preparatorios de varios meses para los estudiantes que desean trabajar en los consultorios; al finalizarlos, deben aprobar un examen de ingreso.

En estos organismos existen abogados que suprevisan la labor de los estudiantes. Generalmente son profesores de las facultades de Jurisprudencia, aunque también hay abogados contratados expresamente para el trabajo en los consultorios.

Debido a su carácter voluntario, sólo está remunerado el trabajo de los profesores y abogados contratados, así como el del personal administrativo. Esta remuneración es bastante baja (un promedio de 100.000 sucres mensuales). Los coordinadores de los consultorios, que en el caso de la Universidad Católica de Quito, son estudiantes con un año de experiencia al menos, perciben una remuneración simbólica de 17.000 sucres mensuales, más una beca equivalente al 50% del costo de la matrícula de la universidad.

Las condiciones de trabajo en los consultorios jurídicos de las universidades son muy precarias. La carencia de presupuesto y de espacio físico dificultan las labores de estos centros de asistencia a la comunidad. Por otra parte, algunos funcionarios judiciales no prestan ayuda suficiente a los practicantes, ya sea en la facilitación de expedientes o en la atención a sus requerimientos.

Además de los consultorios jurídicos gratuítos de las universidades, existen otras instituciones no gubernamentales de ayuda a los reclusos de escasos recursos económicos, cuyo personal es voluntario (sólo está remunerado el personal administrativo); en la ciudad de Quito pueden mencionarse, entre otras, la Confraternidad Carcelaria, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos y la Fundación Rescate. La labor de estos organismos es asistida por abogados en el libre ejercicio de la profesión que no cobran honorarios por su intervención. En estas instituciones, las condiciones de trabajo son más adecuadas que en los consultorios de las universidades, ya que, por lo general, cuentan con mayores recursos económicos, procedentes de los propios voluntarios o de organismos nacionales o internacionales.

B. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

Uno de los principales problemas en materia de defensa es la efectividad de este derecho fundamental. A este respecto, la realidad indica que amplios sectores de la comunidad no poseen los suficientes recursos económicos para poder asumir los gastos ocasionados por la intervención de un abogado; esta situación contribuye a la violación de los principios esenciales de igualdad ante la administración de justicia y de gratuidad de sus servicios. Además, los profesionales del derecho no suelen inclinarse por el campo penal, poco remunerativo.

Según las entrevistas, numerosos inculpados se quejan de la falta de escrúpulos de algunos abogados, quienes se aprovechan de su situación pidiendo un adelanto por los

210

gastos que los trámites del proceso pueden ocasionar, para después retrasar e incluso abandonar la causa.

En cuanto a los defensores de oficio, las entrevistas indican que, en general, no cumplen con la misión que la ley les encomienda, limitándose únicamente a suscribir las notificaciones de providencias, sin que realicen diligencias específicas en defensa del inculpado. Además, los criterios utilizados para su nombramiento son deficientes; los defensores de oficio se nombran entre los abogados que frecuentan las judicaturas de lo penal o tienen sus despachos cerca de los juzgados, o sea, según criterios orientados al cumplimiento formal de las disposiciones legales. Esta desidia puede atribuirse a la falta de remuneración adecuada por los servicios prestados.

El Código de Procedimiento Penal prevé la suspensión de hasta tres años en el ejercicio de la profesión para el abogado que, habiendo sido nombrado defensor de oficio, no cumpliere con la obligación de defender al acusado sin causa justificada. Sin embargo, esta disposición ha sido suspendida por una Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales[22].

En lo que atañe a los defensores públicos, las entrevistas muestran asimismo que no llevan a cabo en la práctica ninguna gestión relacionada con la misión para la cual han sido creados. Entre otras cosas, su escasa remuneración les impide trasladarse a los tribunales, juzgados, cárceles y demás dependencias relacionadas con su labor; como tampoco disponen de vehículos para este efecto, en numerosos casos son ellos quienes deben pagar, de sus propios recursos, los gastos de transporte. En los lugares donde existen, las oficinas de defensores públicos no poseen el personal de apoyo, los locales y el equipo indispensables para su trabajo[23].

De acuerdo con la opinión de numerosos entrevistados, con la creación de los defensores públicos, los defensores de oficio deberían desaparecer, y más bien sería necesario fortalecer la institución de la defensa pública, para que llegue a cumplir a cabalidad con su objetivo.

Finalmente, las consultorías jurídicas gratuitas, si bien desempeñan un papel útil tanto para los estudiantes de derecho como para algunos acusados, adolecen de diversos y graves defectos: su carácter optativo, la escasa remuneración de los abogados que en ellas actúan, las precarias condiciones de trabajo y la tentación que supone para el estudiante que ha de realizar tales prácticas con la finalidad de obtener su título de sobornar a los empleados judiciales para que éstos les suministren las causas necesarias para el cumplimiento de este requisito.

[22] Publicada en el Registro Oficial del 18 de julio de 1990.

[23] En la ciudad de Quito, el material disponible se reduce a escritorio, máquinas de escribir con sus respectivas mesas y archivadores; en las otras ciudades del país, la situación es netamente inferior.

211

Recomendación 1.1

Revisar el conjunto del sistema de defensa. En particular, y con la finalidad de garantizar la aplicación efectiva del principio de una defensa plena, ampliar a todos los Tribunales y Juzgados del país la institución del defensor público, dotándole de los recursos materiales y financieros adecuados.

CAPITULO V

EL PROCEDIMIENTO PENAL

El procedimiento penal, es decir el conjunto de reglas mediante las cuales la sociedad analiza las conductas de cierta gravedad de determinadas personas y toma una decisión al respecto, constituye una de las formas gracias a las cuales puede evaluarse el funcionamiento efectivo del sistema de justicia penal.

La historia del derecho procesal penal puede considerarse como una parte esencial de la historia de las relaciones del ciudadano con el Estado. Pese a su carácter eminentemente técnico -ya que, en resumidas cuentas, se trata de la aplicación de las reglas de fondo determinadas por el derecho penal a casos concretos-, las normas constitutivas del procedimiento penal no son neutrales, sino que, como las del derecho penal que les sirven de punto de partida, están referidas a valores sociales fundamentales (justicia, equidad, libertad). En este sentido, reflejan las concepciones morales y políticas de un país en un momento determinado de su devenir histórico. En cierto modo, tales valores encuentran su expresión más completa y significativa, no tanto en las definiciones que los códigos penales dan de las diversas conductas prohibidas en razón del grave daño que su comisión supone para los individuos o para la sociedad, como en la naturaleza de los mecanismos judiciales y administrativos con arreglo a los cuales son juzgados los presuntos autores de dichas conductas.

El procedimiento penal persigue dos objetivos esenciales: la protección de la sociedad, mediante la aplicación de reglas que hagan posible el descubrimiento rápido, el juicio y eventualmente la sanción de los infractores de la ley penal, y la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, sin cuyo respeto no puede hablarse de una verdadera justicia. La obtención de estos dos objetivos constituye el ideal hacia el que tienden los sistemas penales de los países democráticos. La aparente contradicción entre ellos queda resuelta en gran parte si se tiene en cuenta que la represión del delito no representa el fin último del sistema penal, sino un medio para la consecución de otro fin aún más importante: la protección de la libertad individual en un Estado de Derecho. Es asimismo en el procedimiento penal donde mejor se pueden calibrar las características de accesibilidad, independencia, justedad, transparencia y eficiencia que definen el sistema de justicia penal.

Estas consideraciones son de gran importancia con respecto a la actual situación política de los países latinoamericanos. Después de largas décadas de estar sometidos a regímenes autoritarios, cómplices y testigos de innumerables violaciones de los derechos humanos, la casi totalidad de los pueblos de América Latina gozan hoy en día -por lo

menos en el plano formal- de sistemas democráticos y manifiestan su intención de mantenerlos y reforzarlos. Como ya se ha indicado, la legislación procesal penal constituye un importante instrumento para la realización de este ideal.

En una primera parte, eminentemente descriptiva, después de examinar algunos aspectos generales del tema, se expondrán las garantías fundamentales que rigen el proceso penal ecuatoriano y se describirán sus formas y etapas. En una segunda parte, se analizarán los principales problemas con que dicho procedimiento se enfrenta y se harán algunas recomendaciones al respecto.

A. DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO PENAL[24]

1. Aspectos generales

El Ecuador se constituye en Estado soberano en 1830. Desde esta fecha, su orientación política general se inspira en la ideología liberal característica de las revoluciones francesa y norteamericana. Obviamente, esta ideología se manifiesta en las primeras legislaciones de índole penal del país (el Código Penal de 1837 y el Código de Procedimiento Criminal de 1839), las cuales siguen los principales lineamientos de la Escuela clásica del Derecho penal.

Durante los primeros años de la independencia, se siguieron utilizando las viejas disposiciones castellanas relativas al procedimiento penal, aunque no reflejaran las realidades y necesidades del medio en el que debían aplicarse[25]. Desde 1839, se han promulgado ocho códigos de procedimiento penal: en 1853, 1871, 1892, 1906, 1929, 1938, 1960, 1971 y el actual código de 1983[26].

[24] Aunque existen diversos tratados de derecho procesal penal (por ejemplo, Víctor LLORE MOSQUERA, **Compendio de derecho procesal penal**, 2a edición, Universidad de Cuenca, 1964 y Andrés F. CORDOVA, **Derecho procesal penal ecuatoriano**, Quito, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1981), así como algunos manuales de derecho penal con referencias al procedimiento (en este sentido, Enrique ECHEVERRIA G., **Derecho penal ecuatoriano**, 3 vol., Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1958), éstos son anteriores a la fecha de promulgación del actual Código, por lo que, para la redacción de esta parte del estudio, se han utilizado los tratados, más recientes, del Dr. Jorge ZAVALA BAQUERIZO, **El proceso penal**, 3 tomos, 4a edición, Bogotá, EDINO Jurídico, 1989-1990 y del Dr. Walter GUERRERO V., **op. cit.**

[25] ZAVALA BAQUERIZO, **op. cit.**, tomo I, p. 105-114.

[26] Promulgado el 26 de mayo de 1983 y publicado en el Registro Oficial No. 511 de 10 de junio de 1983, con base en el anteproyecto redactado por el Dr. Jorge ZAVALA BAQUERIZO.

214

Pese a ello, la ideología subyacente y la estructura general del primer código de procedimiento penal se han mantenido hasta nuestros días, con algunas influencias del positivismo[27] y del tecnicismo jurídico germano-italiano. Como en los demás países de América Latina, la construcción del derecho penal en el Ecuador se ha considerado tradicionalmente como una operación de pura técnica jurídica, interesada sobre todo por la elaboración de un sistema abstracto (en numerosas ocasiones copia de modelos foráneos) y muy poco por el estudio de las realidades del país y la adecuación de la ley al contexto social que ha de servirle da base.

2. Garantías constitucionales y legales

2.1 Descripción

El proceso penal debe respetar ciertos principios y garantías fundamentales, consagrados en las constituciones o en las leyes principales por representar derechos esenciales de los ciudadanos. Tales garantías y principios se deben exponer como un paso previo y un marco de referencia obligado al análisis detallado de las distintas fases del proceso penal, las que no hacen más que desarrollar los preceptos consagrados en los planos constitucional y legal, antes indicados.

Seguidamente se describen brevemente las principales garantías en materia de procedimiento penal, con las que usualmente comienzan las legislaciones de este tipo, por tratarse del marco ideológico-político en el cual se inserta todo el procedimiento y porque, como valores fundamentales del orden jurídico al que pertenecen casi todos los países de América Latina, estos principios influyen sobre todo el proceso penal y sobre la aplicación e interpretación de sus reglas.

i. Legalidad

Conforme a este principio, para que una persona pueda ser objeto de una pena, se necesita que una ley anterior tipifique y sancione una conducta como delito. Así lo disponen expresamente la Constitución (artículo 19, num. 17, lit. c) y el Código de Procedimiento Penal (artículo 158).

En aplicación de este principio, se considera generalmente que la ley penal no tiene efecto retroactivo, salvo cuando favorece al inculpado. El sistema jurídico-constitucional ecuatoriano reconoce la regla de la retroactividad más benigna, aunque con ciertas restricciones (artículo 19, num. 17, lit. c, Const. y 158 y 161 CPP).

[27] Como resultado de la influencia de esta escuela se creó en 1938 el Instituto de Criminología.

215

ii. Juez natural

De acuerdo con esta garantía, "ninguna persona puede ser distraída del juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas al efecto, cualesquiera que fuese su denominación" (artículo 19, num. 17, lit. d, Const. y 159 CPP).

iii. Presunción de inocencia

Según este principio, "se presume inocente a toda persona mientras no se haya declarado su culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada" (artículo 19, num. 17, lit. g, Const.).

iv. Defensa plena

El derecho a una defensa plena está reconocido en la Constitución. El Código de Procedimiento Penal estipula, en forma más concreta, que tal derecho puede ejercerse desde el inicio del sumario (artículo 221, num. 4).

El principal corolario de este principio es que la incomunicación de la persona privada de libertad constituye una de las instituciones procesales que más se prestan a su violación, ya que no sólo atentan directamente contra tal garantía, sino también contra los principios de presunción de inocencia, de ser tratado dignamente y de declarar sin coacción. A este respecto, y de acuerdo con la Constitución, el inculpado detenido "no podrá ser incomunicado por más de 24 horas" (artículo 19, num. 17, lit. h.).

v. Debido proceso

Según este principio, nadie podrá ser procesado sino conforme a las leyes preexistentes al hecho punible que se impute, ante juez competente previamente establecido y observando la plenitud de las formas propias de cada proceso. Esta garantía fundamental, que engloba otras ya mencionadas, está reconocida en la Constitución (artículo 19, num. 17, lit. c, d, e.) y en el Código de Procedimiento Penal (artículo 159).

vi. Otras garantías

Tanto la Constitución como el Código de Procedimiento Penal reconocen, además, otras garantías fundamentales, entre ellas las siguientes: la prohibición de cierto tipo de sanciones y procedimientos, tales como la pena de muerte, las torturas y todo procedimiento inhumano o degradante; la igualdad ante la ley; la gratuidad de la administración de justicia; la publicidad de los juicios, salvo en los casos que la ley señale; la independencia del Poder Judicial; el principio según el cual la duda razonable beneficia siempre al inculpado; la prohibición de obligar a declarar en un juicio penal contra sí mismo o sus familiares más cercanos; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la interdicción de juzgar a la misma persona más de una vez por el mismo hecho punible: y la continuidad del proceso.

2.2 Análisis

Una primera manifestación del contraste entre lo ideal y lo real se da en lo que atañe a los principios básicos que sustentan el procedimiento penal y, en general, el conjunto del sistema penal.

Así ocurre con respecto al principio de la presunción de inocencia, violado cuando se desnaturaliza la institución de la prisión preventiva (y, aun más, cuando su duración supera el plazo máximo de la pena privativa de libertad prevista para el hecho), así como cuando se utiliza el sobreseimiento (el cual, según la doctrina, coloca al inculpado en estado de incertidumbre jurídica) en forma amplia e indebida. Más adelante se tratará de las medidas cautelares. Con respecto al sobreseimiento, el trabajo de campo muestra que durante el segundo trimestre de 1989 los jueces penales de los juzgados seleccionados dictaron un auto de sobreseimiento provisional en una causa de cada cuatro en Ambato y en una causa de cada dos en Guayaquil (en Quito y en Otavalo, en un 40% y en un 31% de las veces, respectivamente).

Así igualmente, en cuanto al principio del juez natural, si se tiene en cuenta, no sólo las jurisdicciones especiales con competencia en materia penal (ya enumeradas), sino también el ámbito excesivamente extenso que ocupa el derecho penal administrativo y las atribuciones judiciales de ciertos funcionarios de la administración pública (por ejemplo, el Director Ejecutivo de la Dirección Nacional del Banano y del Programa Nacional de la Caña de Azúcar; el Ministro de Agricultura y Ganadería; el Director Nacional de Pesas y Medidas, del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones y de Hidrocarburos; etc.).

Existe una opinión bastante generalizada consistente en incorporar a la Función Jurisdiccional a todos los jueces y tribunales que en la actualidad dependen del Ejecutivo[28].

Finalmente, la efectividad del derecho a una defensa plena depende fundamentalmente de la situación económica del inculpado, así como de la existencia y grado de desarrollo alcanzado por un sistema de defensa de oficio o pública.

Con respecto al primer punto, basta con examinar la condición socio-económica de la población penitenciaria para llegar a la conclusión de que núcleos importantes de la comunidad no disponen de los medios adecuados para pagar los servicios de un abogado particular[29].

[28] En este sentido, el Anteproyecto presentado por el Dr. ZAVALA BAQUERIZO y el proyecto de reformas a la Constitución de febrero de 1991, que ha de presentarse ante el Congreso Nacional (artículo 96); cf. asimismo la Opinión Jurídica, a cargo de la Fundación Antonio Quevedo, en **Opinión Semanal**, vol. 1, n. 37, 11 de febrero de 1991, p. 7.

[29] En 1980, el 19,4% de los internos eran analfabetos y el 58,4% sólo tenían un grado de instrucción primaria; en cuanto a su clasificación económica antes de la detención, se consideraba mala (es decir, con un ingreso mensual inferior a 4.000 sucres) en un 92% de los casos (Víctor VEGA UQUILLAS y al., "El sistema penitenciario ecuatoriano. Estudio

217

En cuanto a la defensa de oficio, parece ser inexistente en la práctica, ya que el abogado designado para este efecto suele limitarse a suscribir las notificaciones de providencias e incluso a veces ni conoce a su defendido; esta situación parece darse no sólo en los juzgados de policía y penales, sino asimismo en las Cortes Superiores y en la Corte Suprema. Las entrevistas realizadas indican, además, que los criterios utilizados por jueces y magistrados para la designación de un defensor de oficio son la amistad y la cercanía, y que dichos defensores, debido posiblemente a la falta de remuneración (o de remuneración adecuada) no cumplen cabalmente con la misión que la ley les encomienda, como lo demuestra el hecho de que nunca presentan escritos de defensa, ni siquiera ante la Corte Suprema.

Sin embargo, desde hace pocos meses y aunque por razones económicas aún no ha sido generalizada a todo el país, se ha introducido en algunos Tribunales Penales la figura del defensor público, prevista en la Constitución[30]. Las entrevistas indican, como en el caso de los defensores de oficio, que los defensores públicos no realizan en la práctica ninguna gestión relacionada con los casos que se les confían.

Finalmente, el carácter secreto del sumario limita gravemente el derecho a una defensa plena.

3. El proceso penal

El Código de Procedimiento Penal se refiere sobre todo al juicio ordinario, aunque también regula diversos procedimientos especiales.

3.1 El procedimiento penal ordinario

El proceso penal ordinario debe desallorrarse en las etapas siguientes, que a continuación se describen: el sumario, la etapa intermedia, el plenario y la impugnación.

i. Ejercicio de la acción penal

La acción penal se ejerce en general de oficio, iniciándose en este caso mediante el llamado "auto cabeza de proceso", que puede tener por antecedentes (artículo 15):

los casos (Víctor VEGA UQUILLAS y al., "El sistema penitenciario ecuatoriano. Estudio de diagnóstico", **Archivos de Criminología, Neuro-Psiquiatría y Disciplinas Conexas**, vol. XXIV, n. 25-26, 1982-1983, p. 167-212, en especial p. 192 y 201).

[30] Cf. GUERRERO, **op. cit.**, p. 94.

218

a) la pesquisa que, de oficio, efectúe el juez o tribunal competente cuando, de cualquier modo, llegare a su conocimiento la perpetración de un delito que debe perseguirse de oficio;

b) la excitación fiscal procedente del representante del Ministerio Público;

c) la denuncia pública, presentada por escrito o verbalmente ante el juez competente por cualquier persona que conociere de la existencia de un delito pesquisable de oficio;

d) la acusación particular, hecha asimismo por escrito únicamente por el ofendido o su representante legal, sus próximos parientes, su cónyuge o su heredero;

e) la indagación policial (mediante la cual el agente de la fuerza pública acopia las pruebas que pueden conducir al esclarecimiento de un delito y al arresto de su presunto autor) o el parte policial informativo (en virtud del cual dicho agente lleva a consideración de sus superiores, para que se inicie el juicio correspondiente, los datos que sobre el hecho punible llegaron a su conocimiento; y

f) la orden superior de origen administrativo, procedente del jefe de la unidad administrativa del sector público que corresponda.

Durante esta etapa anterior al sumario deben ser resueltas ciertas cuestiones prejudiciales, cuya decisión compete exclusivamente al fuero civil.

El ejercicio de la acción penal tiene lugar en un lapso de tiempo razonable en la mayoría de los casos. En aproximadamente la mitad de los juzgados penales estudiados, se hace antes de que transcurra un mes desde la comisión del delito (en Otavalo, sólo en un caso de cada tres el tiempo transcurrido entre dicha comisión y el inicio del juicio es inferior a un mes). Sin embargo, el lapso es de uno a dos meses en numerosos casos (el 23% en Guayaquil, el 29% en Quito, el 33% en Ambato y el 36% en Otavalo) y de más de seis meses en un porcentaje considerable de ocasiones (el 8% en Otavalo, el 10% en Guayaquil, el 11% en Ambato y el 14% en Quito). Según las entrevistas, las razones de estos retrasos son: las negociaciones entre las partes (frecuentes en materia civil, aunque también en lo penal, sobre todo cuando de trata de delitos contra el patrimonio y, en especial, del delito de cheque sin provisión de fondos denunciado en las comisarías), la pasividad de los Agentes Fiscales, el desconocimiento de los responsables del hecho, la falta de recursos económicos (ya que, en diversos casos, los abogados piden honorarios para presentar la denuncia) y, en las zonas rurales, la ignorancia de las disposiciones legales sobre la manera de proceder cuando se comete un delito.

Un sistema penal que se pone en movimiento cuando han transcurrido varios meses desde la comisión del delito no puede pretender a una eficacia total, principalmente a causa de la posible desaparición de las pruebas.

219

Los juicios se inician sobre todo en las comisarías de policía y en los juzgados penales (en Quito, el 44% y el 46% de los casos, respectivamente; en Guayaquil, el 73% y el 17%; en Otavalo, el 42% y el 32%; y en Ambato, el 36% y el 24%). En Ambato y Otavalo, el porcentaje de los procesos comenzados en las intendencias es considerable (el 37% y el 24%, respectivamente). El alto porcentaje de juicios iniciados en las comisarías se explica, según las entrevistas, por la accesibilidad de estas oficinas (que funcionan 24 horas al día, mientras que los juzgados de turno son inexistentes) y por la facilidad con que los abogados pueden "arreglar" sus casos comprando boletas.

En cuanto a la forma de iniciarlos, predominan la denuncia (el 48% de los casos en Quito, el 58% en Guayaquil, el 56% en Ambato y el 66% en Otavalo) y la acusación particular (el 27% en Quito, el 10% en Guayaquil, el 22% en Ambato y el 28% en Otavalo). En Quito, casi un caso de cada cuatro comienza con un parte policial.

ii. El sumario[31]

La finalidad de esta etapa del proceso penal es practicar los actos procesales necesarios para comprobar la existencia del delito, así como individualizar e identificar a sus autores, cómplices y encubridores.

El sumario se inicia con el auto cabeza de proceso, que contendrá la relación del hecho punible y la forma según la cual éste llega a conocimiento del juez, la orden de organizar el sumario, la nominación del sindicado (si fuese posible) y la orden de citar a las partes (Ministerio Público, sindicado y defensor de oficio).

En esta etapa, el juez penal -e incluso el de Policía cuando inicia el conocimiento de la causa- está facultado para ordenar en determinados casos el allanamiento de morada, así como ciertas medidas cautelares destinadas a garantizar la presencia del acusado, el pago de la indemnización por daños y perjuicios y las costas procesales. Estas medidas pueden ser reales o personales, y sólo procederán en los casos indicados en las leyes.

Las medidas cautelares de carácter real son la prohibición de enajenar bienes, el secuestro, la retención y el embargo; las de índole personal son la detención y la prisión preventiva. La detención preventiva, cuya finalidad es investigar la comisión de un delito, no podrá exceder de 48 horas. Dentro de este plazo, si se demuestra que el detenido no ha intervenido en el delito que se investiga, se le pondrá inmediatamente en libertad; en caso contrario, se iniciará el correspondiente proceso penal y, si procede, se dictará auto de prisión preventiva.

En caso de delito flagrante, cualquier persona puede aprehender al autor y conducirlo ante el juez competente o un agente de la Policía Nacional o de la Policía

[31] Título I, Capítulo I, Libro Cuarto, CPP.

Judicial[32], quien lo pondrá inmediatamente a la disposición del juez.

El juez podrá asimismo dictar auto de prisión preventiva cuando lo creyere necesario, siempre que haya indicios que hagan presumir la existencia de un delito que merezca pena privativa de libertad y que el inculpado es autor o cómplice de dicho delito. Sin embargo, cuando se trata de delitos sancionados con una pena privativa de libertad inferior a un año y el acusado no ha sufrido condena anterior, el juez se abstendrá de decretar la prisión preventiva. También lo hará cuando el sindicado presente caución a satisfacción del juez; ésta podrá consistir en fianza, prenda o hipoteca, sin que proceda en los casos de reincidencia específica[33].

Aunque, en general, es un juez quien inicia y dirige el sumario, también pueden hacerlo los intendentes, subintendentes, comisarios de policía y tenientes políticos en los procesos por delitos pesquisables de oficio que se hubiesen cometido dentro de su respectiva sección territorial; sin embargo, concluída la organización del sumario, deben remitir el proceso al Juez Penal competente para que éste continúe la sustanciación, a no ser que dicho juez les comisione para ello, en cuyo caso actúan como jueces comisionados[34].

Normalmente el sumario debe estar concluido en el plazo máximo de 15 días, aunque puede prorrogarse por 15 días cuando se han omitido actos procesales necesarios y por 30 días si los actos a practicarse fueren muchos o deban realizarse en lugares distantes. Por tanto, en ningún caso el sumario podrá durar en total más de 60 días, bajo pena de una multa equivalente al valor de hasta un salario y medio mínimo vital del trabajador en general que el superior puede imponer al juez negligente.

Habida cuenta de su importancia en el proceso penal (ya que en numerosos casos el plenario no constituye sino una simple formalidad) y del significado de las decisiones que en ella se toman, esta etapa corresponde, en principio, a un representante del Poder Judicial.

Sin embargo, como ya se ha visto, el Código de Procedimiento Penal prevé la intervención en esta fase de ciertos funcionarios (intendentes, subintendentes, comisarios de

[32] La Policía Judicial, inexistente en la práctica, es un cuerpo auxiliar de la Administración de Justicia, integrado por personal especializado de la Policía Nacional. En el ejercicio de sus funciones, los agentes de este organismo actúan bajo las órdenes del Juez Penal (artículos 53-60).

[33] Conviene anotar que el Código de Procedimiento Penal no prevé para ningún caso la caución juratoria.

[34] Sin embargo, cuando los Jueces de Policía que tramitan el sumario dictan auto de prisión preventiva en contra del inculpado, tienen que remitir el proceso, dentro de las 48 horas siguientes, al juez penal respectivo (artículos 6 y 174).

221

policía y tenientes políticos), a quienes otorga diversas e importantes atribuciones: iniciar y organizar el sumario en los procesos pesquisables de oficio[35] y, como autoridad comisionada, ordenar medidas cautelares, entre ellas el allanamiento de morada, la detención provisional para efectos investigativos y la prisión preventiva para que se asegure la presencia del inculpado en la causa. Según las entrevistas, los jueces penales delegan sus funciones investigativas a intendentes, comisarios y tenientes políticos en aproximadamente un 30% de los casos; las principales razones invocadas para esta delegación son el exceso de trabajo, la petición de las partes (quienes, de esta forma, consiguen acelerar el proceso) y la distancia (ya que es difícil practicar diligencias en cantones lejanos).

Además de la violación del clásico principio de la separación de poderes (ya que los funcionarios antes citados dependen administrativamente del Ministerio de Gobierno) y de la posibilidad de presiones procedentes del Ejecutivo cuando se trata de juicios vinculados con intereses políticos, el hecho de otorgar atribuciones de instrucción a tales funcionarios produce el fraccionamiento de las funciones propias a esta etapa del proceso penal ya que, en numerosos casos, el juez penal deberá actuar con base en las diligencias antes practicadas por otra autoridad que no depende jerárquicamente de él y, a veces, o las efectuará de nuevo o preferirá no volver a incursionar en lo que ya se hizo, dejando las cosas como están. Esta situación puede afectar a la configuración de la prueba material, así como a los derechos fundamentales de los inculpados[36].

Una de las medidas de mayor trascendencia que el juez puede ordenar durante la fase sumarial es la prisión preventiva del inculpado[37]. La regla básica según la cual las medidas de coerción o de aseguramiento deben ser excepcionales en materia penal, en especial la prisión preventiva del acusado, es reconocida universalmente, sobre todo en los convenios y tratados internacionales. Sin embargo, en la práctica esta medida pasa a ser la regla, habiendo contribuido a esta inversión del principio antes enunciado no sólo la autoridad judicial que la adopta, sino asimismo el legislador, quien, al limitar en tal forma los presupuestos y condiciones de la excarcelación, la hace inoperante; esto ocurre también cuando dicho legislador ha creido oportuno acordar al juez un amplio poder discrecional en este camopo, utilizando para ello expresiones como "cuando lo creyere necesario" (artículo 177), es decir, fórmulas vagas que se prestan a la arbitrariedad del juzgador.

[35] Véase GUERRERO, **op. cit.**, p. 31-32.

[36] En su mensaje al Congreso Nacional en 1957, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia hacía una severa crítica de este tipo de funcionarios, "que pertenecen, por lo general, a los núcleos menos preparados de la sociedad", por lo que "en muchísimos casos el sumario no es la fuente de investigación y de verdad, sino la más completa tergiversación de los hechos, con su consecuencia irremediable: la impunidad de los crímenes, un baldón para la Patria y el desprestigio del Poder Judicial" (citado por ECHEVERRIA, **op. cit.**, p. 131).

[37] Cf. ZAVALA BAQUERIZO, **op. cit.**, tomo III, p. 198-323.

Contribuye igualmente a esta situación el incumplimiento en que incurren a menudo intendentes, comisarios y tenientes políticos de la obligación impuesta por el Código consistente en remitir el sumario al juez penal, antes de transcurridas 48 horas, cuando estos funcionarios del Ejecutivo dictan una orden de prisión preventiva; tal requisito no se suele cumplir o sirve de pretexto para extorsiones inadmisibles[38].

Los propios jueces, en la práctica, no suelen exponer los motivos que les llevan a decretar esta medida[39] y, además, para conceder la caución, suelen exigir pruebas de que no ha habido condenas anteriores, lo cual obliga al inculpado a solicitarlas, no sólo en los juzgados de la ciudad en que reside, sino también en todos los juzgados del país[40]. Las entrevistas indican que los Jueces Penales otorgan raramente caución y, cuando la conceden, lo hacen con base en informaciones elementales o "a ojo de buen cubero"; además, en los casos de delitos perseguibles mediante acusación particular se suele aceptar, aunque sea elevadísimo, el monto solicitado por el acusador particular.

Aunque la legislación procesal penal del Ecuador no presenta tantas restricciones como las de otros países latinoamericanos, la realidad es que la prisión preventiva se decreta en numerosos casos. A prueba, el elevado porcentaje de detenidos en espera de ser juzgados en los diversos centros penales, que, a principios de 1990, representaban el 68% de la población penitenciaria[41]. A este dato conviene añadir los plazos reales de duración del sumario, que se analizarán más adelante.

La excesiva utilización de esta medida, así como la de las formas reales de fianza desfavorecen, además, a ciertas clases sociales, por lo que se introduce en el sistema penal otra forma intolerable de discriminación; como en el resto de América Latina, en el

[38] Además de que se decretan órdenes de prisión preventiva sin pruebas suficientes (por lo que dichas órdenes son ilegales), son innumerables las boletas que se venden a abogados afectos a las intendencias o comisarías (**Opinión Semanal** citada).

[39] Según las entrevistas, los criterios utilizados por los Jueces Penales para decretar la prisión preventiva de los inculpados son el informe policial, las evidencias físicas, los antecedentes delictivos y la "peligrosidad" u "honorabilidad" del sujeto.

[40] ZAVALA BAQUERIZO, **op. cit.**, tomo III, p. 239-240.

[41] Cf. GUERRERO, **op. cit.**, p. 18. En 1985 se daba un porcentaje idéntico (véase la investigación llevada a cabo por Víctor VEGA UQUILLAS y al., "Tendencias de la criminalidad en el Ecuador", **Archivos de Criminología, Neuro-Psiquiatría y Disciplinas Conexas**, vol. XXVI, n. 28, 1986-1987, p. 99-109, en especial, p. 103).

222

Ecuador las cárceles están llenas de gente que no puede ser excarcelada debido a su precaria situación económica[42].

Teniendo en cuenta las limitaciones que supone con respecto al derecho fundamental de la libertad individual, la prisión preventiva sólo se justifica en un Estado de Derecho en la medida en que es imprescindible y necesaria para la defensa de otros bienes jurídicos esenciales, proporcionada al delito imputado y que, en aplicación del principio de intervención mínima, no existen otros medios jurídicos menos radicales para obtener los fines que esta institución persigue.

Otro problema importante en esta etapa del proceso penal es la apreciación incorrecta que numerosos jueces tienen de la naturaleza del sumario. En efecto, ocurre a menudo que para tales jueces la verdadera finalidad de esta fase procesal no consiste únicamente en la investigación del delito y la valoración prima facie de las pruebas y presunciones que justifiquen la elevación de la causa al plenario, sino en el establecimiento de juicios de valor anticipados sobre la culpabilidad del acusado. De ahí quizás que se practiquen múltiples diligencias que se prolongan indebidamente y contribuyen a la excesiva duración de los procesos penales.

Relacionado con lo anterior está el problema de las pruebas recogidas durante esta etapa. En el sumario no se evacua en forma completa la prueba material sino con respecto a ciertas infracciones tales como el homicidio, las lesiones, el aborto, los delitos contra la propiedad y la violación de domicilio; en lo que atañe a la prueba mediante documentos, el Código se limita a establecer que "el juez los examinará" (artículo 152), lo que en general significa que los agrega simplemente al proceso.

En teoría, el sumario debe ser una etapa preparatoria de la fase plenaria, pero en la realidad sirve para que en él se practiquen todas las pruebas que el juez ordena o las partes solicitan, por lo que esta etapa investigativa se convierte "en un saco sin fondo, inflado, pesado y congestionado", que agota a las partes y limita su iniciativa probatoria en el plenario, fase en la cual únicamente se reproducen, sin debate, las pruebas obtenidas en el sumario[43].

Aunque los plazos judiciales previstos por el Código de Procedimiento Penal para las diversas fases del proceso parecen razonables, en la práctica no se cumplen y la duración de los juicios es cada vez mayor. Con respecto al sumario, se contribuye así al ya indicado elevado porcentaje de "presos sin condena". Tampoco se imponen las multas que

[42] Según el Dr. ZAVALA BAQUERIZO (op. cit., tomo III, p. 262-263), en el Ecuador hay una marcada diferencia económica entre clases (así, el 75% de la población tiene un déficit económico permanente y angustioso), lo que ocasiona una situación de desigualdad de los ciudadanos ante la justicia.

[43] GUERRERO, op. cit., p. 72-73.

el legislador ha establecido contra los jueces negligentes, y nunca se ha destituido a un juez reincidente.

En 1980, el tiempo promedio de permanencia de los detenidos sin sentencia en los diferentes centros penales del país era de 24.5 meses[44]. En el trabajo de campo llevado a cabo en los Juzgados Penales se ha podido establecer que sólo en un reducido porcentaje de casos se respeta el tiempo máximo previsto para la etapa sumarial (el 21% en Ambato, el 15% en Quito, el 6% en Guayaquil y únicamente el 2% en Otavalo). En cambio, en Quito un sumario de cada tres tarda en concluirse entre tres y seis meses (en Ambato, uno de cada cuatro y, en Guayaquil y Otavalo, uno de cada cinco); la duración de esta fase es de seis meses a un año en un elevado número de causas (el 34% en Quito, el 40% en Otavalo, el 41% en Ambato y el 61% en Guayaquil) e incluso de más de un año en aproximadamente un 15% de los casos (en Otavalo, un 38%).

Como puede verse, los plazos legales no se cumplen en la mayoría de los casos y los jueces penales violan las normas legales prolongando el sumario más de 60 días. En estos casos, las órdenes de prisión preventiva se toman ilegales e inconstitucionales, aunque muy a menudo las Cortes Superiores, ante quienes puede presentarse el recurso de hábeas corpus, se niegan a decretar la libertad de los individuos apresados injustamente[45].

Las causas de que el sumario no concluya dentro del plazo establecido por la ley son la negligencia de los jueces y empleados inferiores de los juzgados, el exceso de trabajo de los funcionarios judiciales, el deseo de los jueces y magistrados de probar la existencia del delito y la identidad de los infractores, las gestiones de la parte acusadora y del sindicado, y los recursos y consultas presentados ante las Cortes Superiores[46]. Según las entrevistas, a estas causas deben añadirse la falta de personal y de colaboración entre las partes y la indiferencia de los agentes de policía; además, los plazos legales no se consideran realistas, ya que no dan tiempo para la práctica de todas las diligencias.

En cuanto al plenario, su duración es de menos de un mes en la mayoría de las causas juzgadas por los Tribunales Penales de Quito y Otavalo (el 75% y el 87,5%, respectivamente) y en más de la mitad en Ambato; en la casi totalidad de las veces, esta etapa concluye antes de dos meses. Sin embargo, Guayaquil presenta una situación excepcional a este respecto, con solamente un 10,5% de causas resueltas en menos de un mes, un 47% en menos de dos meses y una cuarta parte en más de seis.

[44] VEGA UQUILLAS y al., "El sistema penitenciario ecuatoriano", **op. cit.**, p. 192. Según el Dr. GUERRERO, el tiempo promedio de duración de un proceso es de dos años y medio (**op. cit.**, p. 17).

[45] **Opinión Semanal** citada y **Opinión Semanal**, vol. 1, n. 41, 12 marzo 1991, p. 7.

[46] GUERRERO, **op. cit.**, p. 106.

225

Finalmente, las decisiones de las Cortes Superiores tardan más de seis meses en tomarse en la mayoría de los casos (el 71% en Quito, el 43% en Guayaquil y el 68% en Ambato); sorprendentemente, en Otavalo la casi totalidad se hacen en menos de dos meses.

Las principales causas de los retrasos judiciales, sobre todo en la fase sumarial, son los excesivos trámites y dilaciones, la compilación inadecuada de la prueba material del delito, la falta de personal (tanto judicial como administrativo), los insuficientes medios de trabajo y la inexistencia de una verdadera Policía Judicial.

La lentitud del proceso puede conducir a una auténtica reducción de la tutela jurídica efectiva que éste debe garantizar, quebrantar la confianza de los ciudadanos en el sistema, fomentar tendencias de autodefensa y, debido a la creciente distancia temporal entre el hecho y el juicio, dificultar la comprobación segura de lo ocurrido realmente. En el proyecto de reforma a la Constitución, ya citado, se propone que el retardo injustificado en la administración de justicia sea reprimido por la ley y, en caso de reincidencia, constituya motivo para la destitución del magistrado o juez que lo ocasione.

iii. La etapa intermedia[47]

Una vez concluída la etapa sumarial, el Juez Penal ordenará que el acusador particular formalice la acusación por escrito en un plazo de tres días y que el Ministerio Público dictamine en un plazo de seis días, dando seguidamente traslado de la causa al defensor, quien dispone de seis días para contestar.

Efectuados estos trámites, el juez debe resolver la situación jurídica del imputado, ordenando el sobreseimiento de la causa, la reapertura del sumario o la apertura al plenario.

El sobreseimiento puede ser: 1) provisional del proceso y del sindicado, si no se ha comprobado suficientemente la existencia del delito o, habiéndose probado su existencia, no se hubiere identificado a los presuntos autores o no hubiere prueba suficiente de la participación del inculpado en dicho delito, en cuyo caso puede suspenderse el proceso hasta por cinco y tres años (según se trate de sobreseimiento provisional del proceso o del sindicado), luego de los cuales debe reabrirse el sumario o dictarse un sobreseimiento definitivo); b) definitivo del proceso y del sindicado, si no se ha probado la existencia de la infracción o si se dan las causas de justificación que eximen de responsabilidad al encausado; y c) provisional del proceso y definitivo del sindicado, si se ha comprobado la existencia del delito pero no la responsabilidad del sindicado. El sobreseimiento -en cualquiera de sus formas-, tiene como efecto la inmediata libertad del imputado, siempre que el Ministerio Público no apele de la resolución que lo establece, en cuyo caso, la libertad se otorgará bajo caución.

El auto motivado de apertura al plenario procede cuando el juez considera que se ha comprobado la existencia del delito y que, además, aparecen presunciones de que el inculpado es autor, cómplice o encubridor de dicho delito. En el auto que lo determina, el

[47] Título II, Capítulos I y II, Libro Cuarto, CPP.

226

juez puede ordenar que el sindicado nombre defensor, así como su prisión preventiva (si antes no se hubiere dictado), la evaluación siquiátrica de su personalidad o, si el inculpado estuviere prófugo, la suspensión del plenario hasta que sea aprehendido o se presente voluntariamente. Las declaraciones contenidas en el auto de apertura del plenario sobre la existencia del delito y la responsabilidad del encausado no surtirán efectos irrevocables en la etapa del plenario.

Ejecutoriado el auto de apertura del plenario, el juez remitirá inmediatamente el proceso al Tribunal Penal correspondiente o, si hubiera más de un Tribunal Penal, a la oficina de sorteos.

Los autos de sobreseimiento deberán ser sometidos en consulta obligatoria a la Corte Superior respectiva, la cual puede revocarlos, modificarlos o dictar auto de apertura al plenario. Además, las decisiones del juez penal pueden ser impugnadas, a petición de las partes, mediante los recursos de apelación o de nulidad, que conoce y resuelve la Corte Superior del Distrito a que pertenece el juez que las dictó.

El problema más importante que se presenta durante esta etapa del proceso penal es el elevado porcentaje de decisiones de sobreseimiento -y, en especial de sobreseimiento provisional- de las causas investigadas. Como ya se ha indicado, este tipo de decisión deja a numerosos acusados en una situación de incertidumbre jurídica.

A este respecto, los datos obtenidos en el trabajo de campo indican que el sobreseimiento provisional se dicta en proporciones que oscilan entre el 24% de los casos en Ambato, el 31% en Otavalo, el 40% en Quito y el 53% en Guayaquil. La totalidad de sobreseimientos se da en casi la mitad de los casos y, en Guayaquil, en un 66,6% de ellos. Quizás el mayor porcentaje de decisiones de esta naturaleza en las grandes ciudades ecuatorianas se deba al mayor número de causas ingresadas en los Juzgados Penales y a su desigual distribución entre los jueces. También puede ser un buen indicador de la ausencia en la legislación procesal penal del principio de la oportunidad de la persecución penal, generalmente no reconocido en los sistemas penales latinoamericanos; en tales circunstancias, la primera "válvula de escape" de dicho sistema suele ser el sobreseimiento.

iv. El plenario[48]

En la etapa del plenario se practicarán los actos procesales necesarios para comprobar la responsabilidad o la inocencia del inculpado, a fin de condenarle o absolverle.

Esta fase, que se tramita en audiencia oral y pública[49] ante un Tribunal Penal, se divide a su vez en dos momentos. En el primero, el Presidente del Tribunal Penal designa

[48] Título III, Libro Cuarto, CPP.

[49] Con la excepción de ciertos juicios iniciados por acusación particular (atentados contra el pudor, violación, estupro, corrupción de menores, rapto) o de los delitos contra la seguridad del Estado.

227

un abogado de oficio al acusado (en caso de que éste no hubiere elegido uno particular), señala día y hora para la realización de la audiencia y pone en conocimiento de las partes el proceso, a efecto de que éstas presenten pruebas. El segundo momento lo constituye precisamente la audiencia pública, en la que se da lectura a las acusaciones, se reciben las pruebas y tiene lugar el debate, con la correspondiente exposición de las conclusiones de cada una de las partes (Ministerio Público, acusador particular -si lo hubiere- y procesado - o su defensor-).

Las pruebas serán apreciadas por el juez o tribunal según las reglas de la sana crítica y deben establecer tanto la existencia de la infracción como la responsabilidad penal del procesado. En materia penal las pruebas son materiales, testimoniales y documentales. La prueba material se refiere a los resultados de la infracción, a sus vestigios y a los instrumentos con que se cometió. El testimonio puede ser propio, es decir, el rendido por un tercero imparcial que no forma parte del proceso ni está ligado al mismo por ningún interés; instructivo, o sea, el rendido en el sumario por el agraviado; e indagatorio, prestado sin juramento por el sindicado en el sumario. Cuando hubiere contradicción entre los testigos, entre éstos y el ofendido, o entre los ofendidos, el juez puede ordenar el careo. La prueba documental es la constituída por documentos públicos y privados.

Para poder ser apreciadas, las presunciones que el juez o tribunal deduzca de las pruebas presentadas durante el proceso deben ser graves, precisas y concordantes.

Una vez concluído el debate, los miembros del tribunal se retiran para deliberar. La sentencia que dicten ha de ser motivada y puede ser absolutoria o condenatoria. La sentencia es condenatoria si el tribunal tiene la certeza de que está comprobada la existencia del delito y la responsabilidad del procesado; en caso contrario o de duda, el tribunal debe dictar sentencia absolutoria. Los que hubieren sido declarados culpables de un delito deberán pagar solidariamente las costas procesales, así como los daños y perjuicios. Si el procesado fuere absuelto, el Presidente del Tribunal debe ordenar su inmediata libertad aunque se interponga algún recurso.

Aunque, como en la mayoría de los países de América Latina, la legislación procesal penal ecuatoriana reconoce el carácter de oralidad, publicidad, contradicción y continuidad de esta etapa del proceso, en la práctica el debate es un puro trámite, ya que las diligencias efectuadas durante la instrucción -y, sobre todo, las realizadas por los Jueces de Policía- suelen ser determinantes. En numerosos casos, y debido a la índole esencialmente escrita del procedimiento, el juez ni siquiera ve al inculpado, por lo que el juicio recae en general sobre expedientes.

En materia de pruebas, además de lo ya indicado al estudiar el sumario, ocurre que no se les da su verdadero sentido procesal. Por ejemplo, a las versiones (del inculpado, testigos, etc.) obtenidas en la indagación policial se les pretende otorgar el carácter de "declaraciones", colocándolas en el mismo rango jurídico que las concedidas ante el juez, y a ciertos informes policiales de balística, la calidad de "pericias".

Las sentencias pronunciadas por los Tribunales Penales son en su gran mayoría condenatorias (el 62,5% en Otavalo, el 84% en Guayaquil, el 85% en Quito y el 88% en

225

Ambato), a lo que puede contribuir el hecho que se suelen privilegiar los aspectos puramente objetivos del delito; en cambio, los aspectos subjetivos del inculpado son descuidados, como lo demuestra el escaso recurso al reconocimiento siquiátrico del encausado, previsto por el Código de Procedimiento Penal.

v. La impugnación

Como ya se ha indicado, las decisiones del juez penal en la etapa sumarial pueden dar lugar a los recursos de apelación y nulidad.

En cuanto a las decisiones del Tribunal Penal, éstas son asimismo susceptibles de impugnación a través de los recursos de nulidad, casación y revisión.

El recurso de nulidad, conocido y resuelto por la Corte Superior, procede en los casos de actuación sin competencia de la jurisdicción correspondiente, integración defectuosa de tal jurisdicción, ausencia de notificación a las partes de ciertos trámites importantes, violación del procedimiento previsto en el Código, etc. (artículos 360-372).

El recurso de casación será procedente ante la Corte Suprema de Justicia cuando en la sentencia se hubiere violado la ley, ya por contravenir expresamente a su texto, por haberse hecho una falsa aplicación de la misma, o por haberse interpretado erróneamente (artículos 373-384).

El recurso de revisión debe asimismo ser interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia cuando se trata de una sentencia condenatoria ejecutoriada y concurren ciertas circunstancias, tales como la comprobación de la existencia e identidad de la persona que se creía muerta; la condena por error de un inocente; la existencia simultánea de dos sentencias contradictorias contra diversas personas por un mismo delito; la prueba de que la sentencia ha sido dictada en virtud de informes periciales, documentos o testigos falsos; la condena del procesado a una pena privativa de libertad superior a la prevista en la ley; etc. (artículos 385-394).

El recurso de hecho procede cuando un juez o Tribunal Penal hubiere negado los recursos legales oportunamente interpuestos (artículos 395-397).

Finalmente, el recurso de hábeas corpus puede ser ejercido en cualquier etapa del proceso cuando una persona es privada ilegalmente de su libertad. La Constitución regula a la vez dicho principio y las modalidades de su ejercicio (artículo 19, num. 17, lit. h y j).

3.2 Juicios especiales

El Código de Procedimiento Penal regula asimismo diversos juicios especiales, que se sustraen del sistema ordinario que se acaba de exponer.

i. Por razón del fuero

Los delitos cometidos por aquellos funcionarios que por mandato de la ley gozan de fuero por desempeñar cargos de singular significación en la vida del Estado deben ser juzgados, en primera instancia, por el Presidente de la Corte Suprema o de una Corte Superior, con arreglo a las disposiciones del Código. Una vez iniciado el proceso, el Presidente podrá comisionar a cualquier juez penal la organización del sumario, aunque reasumirá su responsabilidad al terminar esta etapa del juicio, así como en el plenario. Contra sus decisiones pueden interponerse los recursos de apelación y revisión, pero no el de casación (artículos 404-414).

ii. Delitos cometidos por los medios de comunicación social

Para el juzgamiento de los delitos cometidos por medio de la imprenta, las radiodifusoras, televisoras y otros medios de comunicación social se aplicarán las reglas propias del trámite ordinario, con algunos requisitos suplementarios inherentes a estos actos (artículos 415-427).

iii. Delitos que sólo pueden juzgarse mediante acusación particular

Ciertos delitos, tales como el estupro, el rapto, la injuria, determinadas formas de daños y otros delitos de usurpación sólo pueden ser juzgados mediante acusación particular, después de una querella presentada por la parte ofendida. Este tipo de juicios pueden concluir por abandono, desistimiento, remisión de la parte ofendida, transacción o cualquier otra forma permitida por la ley (artículos 428-434).

iv. Contravenciones

Para conocer y juzgar las contravenciones son competentes los intendentes, subintendentes y comisarios de policía y los tenientes políticos, dentro de la respectiva sección territorial.

Las contravenciones pueden juzgarse de oficio o a instancia de parte. En general, una vez comprobada la existencia del hecho imputado, el juez debe escuchar al acusado o examinar las pruebas que éste le presente antes de dictar sentencia. Cuando se tratare de contravenciones que se refieran a la propiedad, a la honra de las personas o a lesiones cuya curación no exceda de tres días, el juez puede autorizar que el proceso o la reclamación concluyan mediante transacción entre las partes o por desistimiento. El Código no prevé recurso alguno contra este tipo de juicio ni el nombramiento de un defensor (artículos 435-452).

En relación con el tratamiento judicial de las contravenciones, es frecuente que los Jueces de Policía otorguen a ciertos delitos el carácter de simples contravenciones. Esta práctica, en caso de estar inspirada en motivos que no se inspiren en una correcta aplicación de la justicia sino en consideraciones de eficacia y represión indiscriminada de la delincuencia, debería erradicarse.

En aplicación del principio de unidad de jurisdicción y como ya se ha indicado, los intendentes, subintendentes, comisarios de policía y tenientes políticos deberían ser adscritos al Poder Judicial.

v. Otros juicios

Existen otros tipos de juicios, que aquí no se analizan, en diversas legislaciones especiales, tales como el Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, el Código de Procedimiento Penal Militar, la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el Código Tributario, la Ley Orgánica de Aduanas, el Código de Policía Marítima, la Ley General de Bancos, la Ley de Menores, la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, etc.

B. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

Según la Constitución, "el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia" (artículo 92). Esta declaración de principios, válida en el plano formal y abstracto, debe someterse, para adquirir plena legitimidad, a la despiadada confrontación con la realidad de la práctica diaria del sistema penal, único método racional para su posible reforma. Cuando se procede de esta manera, aparecen múltiples problemas que ponen de manifiesto el contraste existente entre la norma y su aplicación concreta.

Como podrá verse seguidamente, ninguna de las etapas del procedimiento penal y ninguno de los actores que en él intervienen escapan a la crítica.

1. Garantías fundamentales

Numerosas garantías fundamentales no reciben en la práctica el debido respeto, en particular el derecho a una defensa plena y el principio del juez natural. En relación con este último principio, debe anotarse la existencia de múltiples jurisdicciones especiales y organismos con competencia en materia penal, sobre todo las atribuciones acordadas durante el sumario a los llamados Jueces de Policía (intendentes, comisarios y tenientes políticos), dependientes del Poder Ejecutivo. Existe una opinión generalizada consistente en incorporar a la Función Jurisdiccional a todos los jueces que en la actualidad dependen del Ejecutivo.

Recomendación 1.1

Que se analice la posibilidad de incorporar a la Función Jurisdiccional a todos los jueces y tribunales que actualmente dependen del Poder Ejecutivo, en especial a los Jueces de Policía.

231

2. Prisión preventiva

La prisión preventiva del inculpado que, como las demás medidas cautelares, debería ser excepcional en materia penal, es la regla en la realidad. Contribuyen a esta situación la autoridad judicial que la decreta y el legislador, al limitar los presupuestos y condiciones de la excarcelación y de la caución que la acompaña, y al utilizar fórmulas vagas que se prestan a la arbitrariedad del juzgador. Como consecuencia de lo anterior, el porcentaje de detenidos en espera de ser juzgados en los diversos centros penales del país es excesivamente elevado, tratándose además de personas pertenicientes a los estratos sociales más desfavorecidos.

Recomendación 2.1

Que se tomen las medidas adecuadas para reducir substancialmente el número de inculpados puestos en prisión preventiva.

Recomendación 2.2

Que, como un primer paso, se efectúe un estudio piloto en algunos juzgados consistente en liberar bajo fianza a un porcentaje determinado de inculpados, con la finalidad de comprobar, mediante el oportuno seguimiento, si los presupuestos determinantes para la prisión preventiva (escapar a la acción de la justicia, cometer nuevos delitos y otros) se cumplen o no.

3. El sumario

La naturaliza del sumario es objeto de una apreciación incorrecta por parte de numerosos jueces penales. quienes consideran que la verdadera finalidad de esta etapa del proceso penal consiste, antes que en la investigación del delito con la finalidad de recoger las suficientes pruebas que justifiquen la elevación a plenario de la causa, en el establecimiento de juicios de valor sobre la culpabilidad del acusado. A su vez, y debido a lo anterior, el debate que debería efectuarse en el plenario suele ser un puro trámite ya que las diligencias llevadas a cabo durante la instrucción -y, sobre todo, las realizadas por los Jueces de Policía- son determinantes.

Recomendación 3.1

Que se tomen las medidas necesarias para que cada etapa del proceso penal cumpla con los objetivos asignados a las mismas.

Recomendación 3.2

Que, en tanto se tome una decisión con respecto a su posible incorporación a la Función Jurisdiccional, se elimine la facultad de instrucción del sumario acordada a los llamados Jueces de Policía.

232

4. Plazos judiciales

Aunque los plazos judiciales previstos por el Código de Procedimiento Penal para las diversas fases del proceso penal parecen razonables, en la práctica no se cumplen, como tampoco son efectivas las sanciones establecidas contra los jueces negligentes. Entre las consecuencias de este irrespeto deben mencionarse los retrasos en los juicios y el incremento de la población penitenciaria.

Recomendación 4.1

Que se analicen las causas del incumplimiento de los plazos judiciales y se adopten las medidas oportunas tanto para dicho cumplimiento como para la sanción efectiva de los jueces negligentes.

CONCLUSION GENERAL

El principal objetivo de este estudio era proceder a una descripción de los principales actores de la Administración de Justicia ecuatoriana, así como a un diagnóstico sobre sus principales problemas. Desde el inicio se ha subrayado las dificultades y obstáculos con que la investigación tuvo que enfrentarse.

Sin embargo, los resultados obtenidos son importantes por varias razones. Es la primera vez que en el Ecuador se compilan, sistematizan, estructuran y analizan los datos suficientes para describir y evaluar críticamente el Sector Justicia, y ello, en una perspectiva global y de conjunto. Global, en la medida en que se ha estudiado a sus componentes esenciales y en sus múltiples aspectos (socio-políticos, jurídicos y administrativos). De conjunto, ya que se ha intentado mostrar, cada vez que la situación lo permitía, la interacción de dichos componentes. De esta forma, las autoridades del país poseen desde ahora, juntamente con otros valiosos estudios realizados recientemente, de un material de base que les permita encarar los grandes retos que enfrenta el país en esta materia.

Como conclusión general, puede afirmarse que el sistema real de administración de justicia está aún en el Ecuador, como en numerosos países latinoamericanos, bastante lejos del sistema ideal propuesto en sus leyes fundamentales. Las carencias, deficiencias e irregularidades son abundantes y se dan prácticamente en todos los sectores analizados. Sin embargo, parece existir en los últimos años cierta voluntad política para dotar al país de un sistema judicial inspirado en las corrientes y experiencias más progresistas en el campo.

Para ello, debería, ante todo, elaborarse una política global sobre el Sector Justicia, y diseñarse una estrategia para su aplicación, evaluación y revisión periódicas. También debería considerarse la implantación de mecanismos de coordinación y planificación, tanto en los diversos sectores del sistema como en el interior de cada uno de ellos. De esta forma se podría definir una especie de situación deseable, orientada a suplir las deficiencias actuales, pero asimismo con una mirada hacia el futuro, e inserta en el desarrollo global de la sociedad ecuatoriana y en las reformulaciones que puedan llevarse a cabo en otros organismos y funciones del Estado. En este proceso, el presente diagnóstico se presta a ayudar a identificar las características deseables del sistema de Administración de Justicia del Ecuador.

Obviamente, las reformas que se encaren no presentan el mismo grado de dificultad en cuanto a su aplicación. Algunas de ellas requerirán cambios constitucionales y legales, a veces importantes, así como la cooperación de otros órganos del Estado; otras podrán llevarse a cabo en el interior del sistema o de sus diversos componentes, lo que no presentará tantos inconvenientes. Para ello, en ambos casos, es indispensable, no sólo la voluntad política de las

734

principales autoridades del sector, sino también -y quizás sobre todo- la de las otras funciones del Estado y la de los estamentos sociales más representativos, así como la cooperación de todos los ciudadanos.

Cualquier reforma fundamental a las principales instituciones del país debe hacerse después de estudios serios sobre el tema, de tal forma que sus resultados correspondan a las verdaderas necesidades del país y a las aspiraciones de sus habitantes. Precisamente, el valor "justicia" es uno de los más profundamente anclados en las conciencias colectivas. Asimismo deben hacerse después de una profunda reflexión y discusión sobre los temas abordados, en los que la participación de todos los grupos sociales es importante, ya que, en último término, el sistema de justicia no ha sido concebido para uso exclusivo de los profesionales que en el mismo operan, sino para que los ciudadanos encuentren en él una solución satisfactoria a sus conflictos.

235

ANEXOS

ANEXO No. 1

FUNCIONES DE LA CORTE SUPREMA

A. FUNCIONES DE NATURALEZA JUDICIAL

Ref.	Descripción
65-CPR	La iniciativa para la expedición de leyes corresponde a los legisladores, al Congreso Nacional, a las comisiones legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
143-CPR	Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.
102-CPR	La Corte Suprema de Justicia en pleno, dicta, en caso de fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho, la norma dirimente, la que en el futuro tendrá carácter obligatorio, mientras la ley no determine lo contrario.
106-CPR	Por medio de sus magistrados, la Corte Suprema, el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden concurrir al Congreso Nacional o a las comisiones legislativas para intervenir, sin derecho a voto, en la discusión de proyectos de leyes
13-LOFJ	Son atribuciones y deberes de la Corte Suprema: 1.- Nombrar o remover a los ministros de las Cortes Superiores, así como destituir a jueces, funcionarios y empleados de la Función Jurisidiccional por mala conducta notoria o faltas graves en el cumplimiento de sus deberes o abandono del cargo por más de ocho días. Para tales efectos será suficiente la decisión del Tribunal Supremo en pleno, con informe previo del Ministro Fiscal, quien oirá al afectado. Esta facultad se ejercerá independientemente del enjuiciamiento a que haya lugar. 2.- Conocer, en primera y segunda instancia de toda causa penal que se promueva contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, los ministros de la Corte Suprema, los ministros de Estado, los

legisladores principales y suplentes, cuando estuvieren subrogando a aquellos, los vocales de la comisión de legislación, los vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Tribunal Supremo Electoral, los ministros de los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administratino, el Procurador General del Estado, El Contralor General de la Nación, el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, el Presidente de la Junta de Planificación y Coordinación Económica, el Presidente de la Junta Nacional de la Vivienda y los ministros de las Cortes Superiores, en los casos y con los requisitos señalados por la Constitución y las leyes;

3.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las causas penales que, por cualquier motivo, se promuevan contra los agentes diplomáticos ecuatorianos y por infracciones oficiales, contra los cónsules generales de la República;

4.- Conocer, en primera y segunda instancia, de los actos preparatorios, de los asuntos civiles, laborales o comerciales en que, como actores o demandados, sean interesados los embajadores y demás agentes diplomaticos extranjeros, en los casos permitidos por el derecho internacional o determinados por tratados;

5.- Conocer, en primera y segunda instancia, las causas sobre presas marítimas;

6.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las causas penales que se inicien contra el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Comandante General del Ejército, el Comandante General de la Fuerza Aérea, el Comandante General de la Policía Civil Nacional, por delitos comprendidos en la jurisdicción penal, militar o policial;

7.- Conocer de las causas penales contra los conjueces de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores, por infracciones relacionadas con el ejercicio de sus funciones;

8.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las controversias que se propusieren en contra del Presidente de la República, cuando el actor fuere un particular;

9.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las controversias que se susciten sobre los contratos suscritos por el Presidente de la República o sus mandatarios con alguna persona natural o jurídica de derecho privado, cuando ésta fuere la actora;

125

10.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las acciones sobre indemnización de daños y perjuicios que las partes deduzcan contra los magistrados o conjueces abogados, de las Cortes Superiores;

11.- Conocer en única instancia y con sujeción a la ley pertinente, de los juicios provenientes de acuerdos colusorios;

12.- Conocer, en última instancia, de las infracciones cometidas por medio de la imprenta y otros órganos de información colectiva;

13.- Conocer de las causas que se eleven al Tribunal conforme a la ley, en virtud de recursos y consultas;

14.- Dirimir la competencia entre Cortes Superiores, entre salas de una misma Corte Superior o entre Corte Superior y cualquier otro tribunal o juzgado; y, en general, toda competencia positiva o negativa cuyo conocimiento no esté atribuído a otra autoridad; la competencia entre salas de la Corte Suprema, la dirimirán las otras salas constituídas en tribunal; la competencia entre el presidente del la Corte Suprema y quien le subrogue, la dirimirá la sala del Tribunal Supremo a la que tocare conocer por sorteo, con exclusión de aquella a la que pertenezca el subrogante;

15.- Suspender en el ejercicio de la profesión a los abogados, en los casos previstos por la ley;

16.- Mantener y hacer respetar, por todos los medios legales, la autoridad e independencia de los tribunales y juzgados de la República;

1032-CPC La acción que se ejerza contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, será conocida y resuelta en primera instancia, por una de las salas de la Corte Suprema de Justicia, previo sorteo en el cual no podrá intervenir la sala a la que pertenezcan los magistrados contra quienes se propongan las acciones de que trata el artículo anterior, y en segunda instancia, por el Tribunal de la Corte Suprema de Justicia, en pleno, con la excepción contemplada en este artículo.

La Corte Suprema de Justicia conocerá de la acción que se proponga contra los funcionarios y empleados de su dependencia y los ministros de las Cortes Superiores. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la deducida contra los funcionarios o empleados de sus respectivas dependencias. Las Cortes Superiores, de la propuesta contra los jueces, funcionarios y empleados de sus propios distritos.

116-LE Las infracciones de carácter electoral a las que se refiere esta ley, a excepción de las sancionadas en el Código Penal, serán juzgadas por la Corte Suprema de Justicia al tratarse de los miembros del Tribunal Supremo Electoral y de las personas sujetas al fuero de la Corte Suprema; por el Tribunal Supremo Electoral, al tratarse de los vocales de los tribunales provinciales electorales y de las personas sujetas al fuero de las Cortes Superiores de justicia y por los Tribunales Provinciales Electorales, al tratarse de los miembros de las juntas receptoras del voto y de cualquier otra persona.

B. FUNCIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y OTRAS

140-CPR Según lo dispuesto en esta norma constitucional, corresponde a la Corte Suprema la designación de ternas para el nombramiento, por parte del Congreso Nacional, de dos miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales

359-LOAFYC

Cada entidad y organismo del sector público, de acuerdo con las disposiciones de esta ley y las normas secundarias, es responsable de la administración del sistema de presupuesto, que incluye la elaboración oportuna y adecuada de su proyecto de presupuesto, la ejecución, el control y la evaluación presupuestarios respecto al logro de las metas y objetivos programados.

Cada entidad y organismo del sector público responde por su administración financiera, su contabilidad, el establecimiento y conservación de una unidad de auditoría interna y la colaboración con los auditores externos, con arreglo a las disposiciones de esta ley. Responde, además, por el establecimiento de su propia política de control interno y por la incorporación dentro de sus sistemas administrativos y financieros, de los métodos y procedimientos indispensables para el efecto.

13-LOFJ 15.- Organizar la estadística judicial y dictar el reglamento respectivo;

16.- Presentar al Congreso Nacional, en los primeros días de sesiones, una memoria sobre la administración de justicia en la República, con indicación de los vicios que se hayan advertido en la práctica y que deban corregirse, las dudas ocurridas sobre la inteligencia y aplicación de las leyes, los vacíos que deban llenarse y las reformas que deban hacerse. A la memoria, agregará los proyectos de ley correspondientes;

240

17.- Crear y suprimir Cortes Superiores, tribunales y juzgados, determinar en cualquier tiempo el número de salas de aquellas, el de jueces, notarios, registradores, síndicos, fiscales y demás funcionarios y empleados judiciales, y establecer o modificar la jurisdicción territorial de los tribunales y juzgados y, en este caso, señalar o dictar las normas para la distribución de los procesos en trámite. La resolución al respecto regirá a partir de su publicación en el registro oficial;

18.- Posesionar a los ministros de la Corte Suprema que no se hubieren posesionado ante el Congreso; llenar las vacantes de los ministros de la misma corte, y proveer las de los conjueces permanentes;

19.- Dictar las disposiciones pertinentes sobre el régimen interno del Tribunal;

20.- Nombrar y remover a los secretarios, oficial mayor y demás funcionarios y empleados del Tribunal;

23.- Disponer en cualquier tiempo el sorteo y resorteo de causas entre las diversas salas de las Cortes Superiores y en los juzgados de la República, cuando las necesidades de la administración así lo requieran;

24.- Las demás determinadas por la ley.

16-LOFJ La Corte Suprema en pleno, designará de entre sus miembros, a quien deba representarla ante los organismos que determine la ley.

31-LOFJ El Tribunal concederá licencia hasta por treinta días a los magistrados de las cortes que las solicitaren por justa causa y por escrito. Por mayor tiempo, los de la Corte Suprema la pediran al Presidente de la República, por intermedio del Ministro de Gobierno y Justicia, previo informe del Tribunal Supremo; y los de las Superiores a la Corte Suprema.

9-RCJ La pensión de arrendamiento de los casilleros judiciales y derecho de inscripción que fijará la Corte Suprema. El canon de arrendamiento será revisado cada dos años.

82-RDCJ Designar un ministro de la Corte Suprema para que integre la Comisión Nacional de Carrera Judicial.

10-RDCJ Extender nombramientos, de entre las personas seleccionadas, en su calidad de autoridad nominadora. Excepcionalmente, por necesidades del servicio y urgencia, y si no hubiere personas seleccionadas, podrá

241

nombrar de entre quienes sean idóneos.

49-RDCJ Regular periódicamente la tabla de viáticos que se aplicará en la institución.

52-RDCJ Autorizar, con exclusividad, las comisiones de servicios en el exterior.

69-RDCJ Sancionar con suspensión temporal, sin derecho a remuneración, a los servidores judiciales, en el ámbito de su competencia.

16-RDCJ Aprobar el método de valoración de cargos que técnicamente sea desarrollado por la Unidad de Personal de la Corte Suprema de Justicia.

71-RDCJ Remover a los ministros de las Cortes Superiores y destituir a los miembros de los tribunales penales, jueces, secretarios y mas servidores judiciales, previa la resolución respectiva que dictará en base al informe de la comisión interna de quejas y reclamos.

25-RDCJ Remover del cargo al servidor judicial, dentro del ámbito de su competencia, que obtuviere igual calificación de "no satisfactorio", luego de seis meses de aplicada la evaluación original.

ANEXO No. 2

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA

A. FUNCIONES DE NATURALEZA JURIDICA

Ref.	Descripción
28-LOFJ	Son atribuciones y deberes del Presidente de la Corte Suprema: 3.- Conocer en primera instancia, de las causas que la Corte debe decidir en segunda instancia. La competencia de la sala que ha de conocer en segundo grado, se fijara por sorteo; 5.- Elaborar proyectos de leyes o de reforma a las existentes y remitirlas a la autoridad competente;
4-CPP	Tienen competencia penal en los casos, formas y modos que las leyes determinan: a) La Corte Suprema y las Cortes Superiores; b) Los Presidentes de las mencionadas cortes; c) Los tribunales penales; d) Los jueces penales; e) Los intendentes, subintendentes, comisarios de policía y los tenientes políticos; y, f) Los demás tribunales y juzgados establecidos por leyes especiales.

B. FUNCIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y OTRAS

76-CPR	En caso de falta temporal o definitiva del Presidente de la República, le subrogarán: a) El Vicepresidente de la República; b) El Presidente del Congreso Nacional; o, c) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
83-CPR	En caso de falta temporal del Vicepresidente, le subrogarán los funcionarios indicados en el artículo 76, letras b) y c), en el orden allí determinado.

143

108-CPR Los Presidentes de la Corte Suprema, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, informarán anualmente por escrito al Congreso Nacional sobre sus labores y programas.

28-LOFJ Son atribuciones y deberes del Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

1.- Representar a la Función Jurisdiccional y a la Corte Suprema conforme a la ley;

2.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Tribunal;

4.- Conceder licencia a los ministros y más funcionarios del Tribunal hasta por ocho dias, por justa causa;

6.- Legalizar los gastos del Tribunal:

7.- Supervisar a las Cortes Superiores, juzgados y más dependencias judiciales de la República y adoptar las medidas necesarias para su correcta organización y funcionamiento:

8.- Informar al Congreso Nacional sobre la marcha de la administración de justicia;

9.- Informar al Tribunal sobre la supervisión y presentar las sugerencias que considere convenientes; y,

10.- Las demás establecidas por la ley y reglamentos.

171-LOFJ La organización, deberes y atribuciones, adiestramiento orgánico, presupuestario y todo lo concerniente a la Policía Judicial, será establecido en el reglamento orgánico funcional que elaborará la Policía Nacional en coordinación con el Presidente de la Corte Suprema de justicia será aprobado por el Presidente de la República.

361-LOAFYC

La máxima autoridad o el titular de cada entidad u organismo tiene, además, los siguientes deberes:

1.- Asegurar la implantación, funcionamiento y actualización de los sistemas de administración financiera, de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería y de contabilidad, cuidando de incorporar el control interno dentro de dichos sistemas, en las áreas de su competencia;

2.- Asegurar el mayor grado de idoneidad del jefe de la unidad financiera:

244

3.- Evaluar los sistemas de administración financiera, de presupuesto, de determinación y recaudación de recursos financieros, de tesorería y de contabilidad, adoptar las acciones correctivas, e imponer las sanciones u otras medidas disciplinarias que sean necesarias;

4.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias, normas y demás disposiciones expedidas por el Contralor o por el Ministro de Finanzas;

5.- Utilizar la información financiera en la programación, organización, dirección, coordinación y control de las actividades de la entidad u organismo a su cargo;

6.- Asegurar el establecimiento y mantenimiento de la unidad de auditoría interna;

7.- Adoptar oportunamente las medidas correctivas señaladas en las recomendaciones constantes en los informes de auditoría interna o externa, como necesarias para mejorar las operaciones de la entidad u organismo; y,

8.- Asegurar la debida comunicación y colaboración con los auditores gubernamentales por parte de todos los servidores que estén a su cargo.

25-RAFFJ El Presidente de la Corte Suprema, independientemente de sus funciones jurisdiccionales, ejercerá, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Judicial, la dirección, coordinación y control general de las dependencias, tribunales y juzgados, para lo cual podrá disponer de la asistencia de personal que las necesidades y posibilidades de financiamiento lo determinen.

8-RMPJ El Presidente de la Corte, previa resolución del Tribunal, destinará para la atención de las necesidades de la Función Judicial, los saldos que se hubieren acumulado cada trimestre de los ingresos obtenidos del arrendamiento de locales del palacio de justicia que, en dicho periodo, no hubiesen sido empleados en su mantenimiento y reparación.

7-RACJ El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, dispondrá la creación de fondos rotativos para las Cortes Superiores del país, que servirán para financiar todos los gastos, excepto los correspondientes a remuneraciones.

245

16-RACJ	El monto máximo que puede realizarse por un mismo concepto, que en ningún caso podrá fraccionarse, será fijado por el Presidente de la Corte Suprema, cuya autorización previa se requerirá para gastos que superen ese monto.
82-RDCJ	El Presidente de la Corte Suprema o su delegado, preside la Comisión Nacional de Carrera Judicial y tiene voto dirimente en caso de empate.
42-RDCJ	Disponer y autorizar el trabajo por tiempo mayor que la jornada ordinaria, y su respectivo pago.
44-RDCJ	Autorizar y disponer el pago de estímulos especiales por colaboración en aspectos de capacitación.
47-RDCJ	Autorizar la subrogación en cargos vacantes o por ausencia del titular.
52-RDCJ	Ordenar comisiones de servicios dentro del país y la consiguiente movilización.
54-RDCJ	Recibir los informes de las comisiones de servicios que hubiere autorizado.
55-RDCJ	Autorizar y conceder vacaciones al personal que labora en los juzgados de lo penal y de tránsito y de quienes, por razón de servicio, deben laborar durante las vacancias judiciales.
68-RDCJ	Imponer sanciones de amonestación o multa a los asesores, al Secretario General y a los demás servidores judiciales, a excepción de los ministros de la Corte Suprema de Justicia.
22-RDCJ	Evaluar, en su calidad de funcionario evaluador, el desempeño de las funciones de los asesores de la Corte Suprema de Justicia.

ANEXO No. 3

FUNCIONES DE LAS CORTES SUPERIORES

A. FUNCIONES DE NATURALEZA JURIDICA

Ref.	Descripción
23-LOFJ	Son atribuciones y deberes de las Cortes Superiores: 1.- Conocer, en primera y segunda instancia de toda causa penal que se promueva contra los gobernadores, alcaldes, prefectos, vocales de los tribunales electorales provinciales, consejeros, concejales, administradores de aduanas, jueces de lo penal, jueces de lo civil, agentes fiscales, intendentes y comisarios nacionales de policía y municipales, jueces del trabajo, de tránsito y de inquilinato; y oficiales tanto generales como superiores de la fuerza pública; 2.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las causas penales que se promuevan contra los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles que les están subordinados, por infracciones relacionadas con el ejercicio de sus funciones; 3.- Conocer en segunda y tercera instancia, o en consulta, de las causas que le suban en grado conforme a la ley; 4.- Conocer en segunda instancia, por recurso, de los juicios por infracciones cometidas por medio de la imprenta y otros medios de información colectiva; 5.- Elevar en consulta a la Corte Suprema, los fallos adversos al fisco, a las municipalidades, y a otras personas jurídicas de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, en los casos en que la tercera instancia corresponda a dicha corte; 6.- Conocer, en primera y segunda instancia, de las acciones sobre indemnización de perjuicios que se deduzcan contra jueces, notarios y registradores de la propiedad y mercantiles que les están subordinados, con excepción de los tenientes políticos;

247

7.- Dirimir la competencia que surja entre jueces de su territorio y entre estos y judicaturas especiales del mismo; y la de cualquiera de los anteriormente nombrados con los jueces o con las judicaturas especiales de otro territorio; en tal caso el conocimiento corresponde a la Corte Superior a cuyo distrito pertenece el Tribunal o juez provocante;

8.- Oir las dudas de los jueces inferiores de su jurisdicción, sobre la inteligencia de alguna ley, y enviarlas a la Corte Suprema, con el informe correspondiente;

9.- Visitar las cárceles y penitenciarías; oir las quejas de los detenidos, presos y reclusos, y los informes verbales de los empleados del establecimiento; corregir los abusos y faltas de los empleados y sancionarlos con la multa que establezca el reglamento;

B. FUNCIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y OTRAS

23-LOFJ

10.- Nombrar conjueces, funcionarios y empleados del Tribunal, y, dentro de su jurisdicción, jueces de lo penal, jueces de lo civil, del trabajo, de tránsito y de inquilinato, agentes fiscales, defensores públicos, registradores de la propiedad y mercantiles, notarios, depositarios judiciales, síndicos y los suplentes que correspondan en cada caso; de igual modo, secretarios y empleados inferiores de los juzgados, que serán designados de la terna presentada por los respectivos jueces. Sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 13 de esta ley, por las mismas causales y con igual procedimiento, las Cortes Superiores podrán remover o destituir a los vocales de los tribunales de lo penal, a los jueces, secretarios, funcionarios y empleados indicados en el inciso anterior, siempre que la Corte Suprema no hubiere avocado conocimiento del asunto. Las resoluciones de las Cortes Superiores se comunicarán a la Corte Suprema;

11.- Solicitar obligatoriamente a la Corte Suprema que suspenda en el ejercicio de la profesión a los abogados que merecieren esta sanción, a cuyo efecto acompañarán informe razonado;

12.- Nombrar notarios y registradores de la propiedad y mercantiles interinos, en caso de impedimento o falta de los titulares, hasta que desaparezca el impedimento o se prevean las vacantes; y,

13.- Los demás establecidos en la ley y los reglamentos.

25-LOFJ	La Corte Superior comunicará a la Corte Suprema las vacantes de ministros que se produzcan; así como le informará las designaciones de funcionarios y empleados subalternos que realice.
XX-CDC	La Corte Superior de Justicia con sede en Quito y Guayaquil designarán para dichos cantones un registrador de prenda especial de comercio, que durará tres años en su cargo y podrá ser indefinidamente reelegido. Dicho registrador tendrá a su cargo el registro de los contratos de prenda especial de comercio.
16-LRI	Las Cortes Superiores en sus respectivos distritos conocerán las quejas que se presentaren contra los registradores, imponiéndoles la sanción correspondiente luego de recibir el informe por escrito de aquel funcionario y de efectuar las diligencias necesarias para la comprobación del hecho imputable.
2-RCJ	Organo directivo y de control.- La instalación, funcionamiento y control de los casilleros judiciales estará a cargo de las cortes superiores.
8-RCJ	Terminación anticipada del plazo.- En los casos precedentes, la correspondiente Corte Superior del distrito, dispondrá la suspensión del servicio, previo informe del jefe de sorteos y casilleros judiciales o el funcionario encargado;
11-RCJ	Concesión gratuita de casilleros.- Las Cortes Superiores anualmente determinarán los consultorios jurídicos beneficiarios del servicio y podrán prolongar o suspender la concesión.
60-RICSQ	Los ministros no pueden excusarse de desempeñar una comisión, sino por causas legales o razones justas, que las calificará el presidente.
10-RDCJ	Extender nombramientos, de entre las personas seleccionadas, en su calidad de autoridad nominadora. Excepcionalmente, por necesidades del servicio y urgencia, y si no hubiere personas seleccionadas, podrá nombrar de entre quienes sean idóneos.
69-RDCJ	Sancionar con suspensión temporal, sin derecho a remuneración, a los servidores judiciales, en el ámbito de su competencia.
71-RDCJ	Remover o destituir a los miembros de los tribunales penales, jueces, secretarios, funcionarios y demás servidores judiciales de sus respectivos distritos (siempre que la Corte Suprema no hubiere avocado conocimiento del asunto), previa la resolución respectiva que dictará en base al informe de la comisión interna de quejas y reclamos.

249

ANEXO No. 4

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPERIOR

A. FUNCIONES DE NATURALEZA JUDICIAL

Ref.	Descripción:
30-LOFJ	2.- Conocer, en primera instancia, de las causas que la ley atribuye, en segundo grado, a las Cortes Superiores, en las que el recurso de apelación queda expedito para ante la sala compuesta de los ministros jueces restantes y del correspondiente conjuez, en las cortes que tuvieren una sola sala, o para ante la sala a la que no perteneciere el presidente, en el caso de haber dos salas; o, para ante la sala designada por sorteo, con exclusión de la del presidente, en el caso de que hubieren más de dos salas; 3.- Conocer, en primera instancia de las acciones relativas a delitos cometidos por medio de la imprenta y otros órganos de información colectiva. La competencia en segunda instancia, se definirá de la misma manera establecido en el numeral anterior; y, 4.- Las demás señalados por la ley y los reglamentos.

B. FUNCIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y OTRAS

30-LOFJ	Son atribuciones y deberes del presidente: 1.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Tribunal y presidirlo;
4-RICSQ	Son atribuciones del Presidente del Tribunal todas las que determina la Ley Orgánica de la Función Judicial; 1.- Presidir las sesiones y mantener el orden de las discusiones; 2.- Firmar las actas de las sesiones del Tribunal; 3.- Comunicar, a quien corresponda, sus resoluciones y las del Tribunal, en los términos que consten en las actas;

4.- Suscribir las comunicaciones del Tribunal;

5.- Decidir en todos los asuntos para los que estuviese autorizado por la ley, por este reglamento o por resolución del Tribunal;

6.- Informarse, a menudo, del estado de los juicios y demás asuntos, a fin de promover la pronta administración de justicia;

7.- Insinuar a los ministros el inmediato despacho de los juicios o comisiones en que hubiere retardo;

8.- Convocar extraordinariamente al Tribunal;

9.- Designar los ministros que deban concurrir, en representación del Tribunal, a actos oficiales o de cualquier otro orden, en caso de que no se acordare asistir en corporación; debiendo el presidente concurrir también a ellos, salvo grave inconveniente, a juicio del Tribunal;

10.- Controlar el trabajo de todos los empleados, personalmente o delegarlo al Ministro Fiscal; y,

11.- Dictar, en fin, todas las providencias que estimare conducentes para la mejor marcha del despacho.

5-RACJ El funcionamiento y ejecución de la caja judicial en las provincias será responsabilidad de los presidentes de las Cortes Superiores y, en donde no existan estas autoridades, de los funcionarios de mayor jerarquía, solidariamente con los pagadores judiciales, quienes actuarán bajo la supervigilancia de la Dirección Financiera de la Corte Suprema de Justicia.

11-RACJ Los presidentes de las Cortes Superiores o los funcionarios de mayor jerarquía, según el caso, autorizarán los gastos aplicables a los fondos rotativos.

47-RDCJ Autorizar la subrogación en cargos vacantes o por ausencia del titular.

52-RDCJ Ordenar comisiones de servicios dentro del país y la consiguiente movilización, al personal de su distrito.

54-RDCJ Recibir los informes de las comisiones de servicios que hubiere autorizado.

55-RDCJ Autorizar y conceder vacaciones al personal que labora en los juzgados de lo penal y de tránsito y de quienes, por razón de servicio, deben laborar durante las vacancias judiciales.

251

68-RDCJ Imponer sanciones de amonestación o multa a los miembros del Tribunal Penal, jueces y jefes de los despachos u oficinas administrativas y a los demás servidores judiciales de su distrito.

El funcionario controlador, desigando por el Presidente de la Corte Superior, impondrá sanciones de amonestación o multa a los depositarios judiciales, alguaciles, liquidadores de costas, síndicos y martilladores.

33-RDCJ Controlar la asistencia y reportar las novedades a la respectiva Unidad de Personal, de los miembros de los tribunales penales y jueces de su distrito.

El funcionario designado por el Presidente de la Corte Superior, controlará la asistencia y reportará las novedades a la respectiva Unidad de Personal, en relación a los notarios, registradores, defensores públicos, depositarios judiciales y alguaciles del correspondiente distrito.

22-RDCJ Evaluar, en su calidad de funcionario evaluador, el desempeño de las funciones de los miembros del Tribunal Penal, de los jueces y más servidores judiciales de su distrito, cuya evaluación no corresponda practicar a otro funcionario.

El funcionario judicial que designe el Presidente de la Corte Superior respectiva, controlará la asistencia a los notarios, registradores, defensores públicos, depositarios judiciales y alguaciles del distrito.

252

ANEXO No. 5

FUNCIONES DE LOS JUECES EN GENERAL

La principal función y atribución de quienes ostentan la calidad de jueces, sean magistrados, ministros jueces o jueces simplemente, es la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Entre las funciones y atribuciones de orden general, de los jueces y magistrados, pueden detallarse las que siguen.

Ref.	Descripción
73-CPC	Examinar si la demanda reúne los requisitos legales, si no los reúne, ordenar que se complete o aclare en el término determinado por la ley.
123-CPC	Disponer que todas las pruebas presentadas o pedidas dentro del término legal, se practiquen previa notificación a la parte contraria.
122-CPC	Ordenar de oficio las pruebas que juzguen necesarias para el esclarecimiento de la verdad, en cualquier estado de la causa, antes de la sentencia, excepto la prueba de testigos, que no puede ordenarse de oficio.
256-CPC	Nombrar peritos e intérpretes en la persona que el juez escoja, o aceptar los designados por las partes de mutuo acuerdo.
287-CPC	Condenar al pago de las costas judiciales a la parte que hubiere litigado con temeridad o procedido de mala fé.
284-CPC	Suplir las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho.
358-CPC	Declarar la nulidad del proceso cuando se hubiere omitido solemnidades sustanciales, que puedan influir en la decisión de la causa.
273-274 275-CPC	Expedir las sentencias, los autos y decretos, dentro de los términos que fije la ley.

935-CPC Aclarar, ampliar, reformar o revocar, de oficio o a petición de parte, dentro del término fijado por la ley, los autos y decretos que dictare.

281-CPC Firmar la sentencia y una vez autorizada por el secretario, hacerla leer en público y a su presencia.

285-CPC Aclarar o ampliar la sentencia si alguna de las partes lo solicitare dentro del término legal.

297-CPC Rechazar, con multa al abogado patrocinador, toda solicitud que tienda a entorpecer el curso del juicio o a suscitar incidentes que propendan al mismo fin.

306-CPC Ejecutar la sentencia en los casos en que actúa de juez de primera instancia, sin consideración a la cuantía.

337-CPC Remitir al superior el proceso, en los casos que hubiere concedido el recurso de apelación.

338-CPC Confirmar, revocar o reformar la resolución apelada, según el mérito del proceso.

398-CPC Ordenar, de oficio o a petición de parte, el archivo de los juicios que se hallaren en estado de abandono.

288-CPC En los casos de condena en costas, el juez o Tribunal que la impusiere determinará en la misma resolución la cantidad que el deudor de ellas ha de satisfacer al acreedor, por honorarios del defensor o defensores de éste.

526-CPC Designar y juramentar a la persona que deba intervenir como martillador, en los lugares que no lo hubiere.

16-LN En caso de no haber reemplazo para el puesto de notario, el juez nombrará un notario ad-hoc.

Hasta que la notaría sea subrogada, el juez deberá realizar un inventario prolijo del archivo y lo custodiará hasta que se provea la vacante.

180-LOFJ Los jueces enviarán a la Corte Superior respectiva, y ésta a la Corte Suprema, en los primeros días de enero de cada año y, luego, trimestralmente, informe acerca de la administración de justicia en su territorio con la anotación de vacíos de los códigos, las dudas suscitadas sobre la inteligencia y aplicación de las leyes, y las reformas que deban hacerse, con expresión de las razones en que se funden.

254

7-LOFJ

a) Residir en el lugar donde ejerzan sus funciones.
b) Exigir de toda autoridad el auxilio que demande el ejercicio de sus funciones.
c) Compeler y apremiar, por los medios legales, a cualquier persona de su fuero, para que proceda conforme a derecho.
d) Ejercer la misma autoridad sobre quienes deban declarar como testigos, cualquiera que sea el fuero de que gocen.
e) Sostener ante el superior, de palabra o por escrito, la justicia y validez de sus resoluciones.

199-LOFJ

a) Conceder licencia a sus subalternos, hasta por cuatro días con justa causa y por escrito.
b) Revisar, por lo menos cada seis meses, el archivo del juzgado, y dictar las necesarias providencias para su buena conservación y ordenamiento.
c) Cumplir, oportunamente, con todos los deberes que les imponen las leyes y reglamentos.

T-III-CPP

El Presidente del Tribunal Penal es juez de sustanciación en la etapa del plenario.

267-LOFJ

En los casos de falta o impedimento del Presidente del Tribunal, le reemplazarán los jueces segundo y tercero, en su orden; y, los jueces suplentes en el orden de sus nombramientos.

255

ANEXO No. 6

FUNCIONES DE LOS JUECES DE LO PENAL

Ref.	Descripción
64-LOFJ	1.- Conocer de todas las causas penales de su jurisdicción;
	2.- Conocer, en primera instancia, desde la instrucción del sumario, de las causas que por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes, se promuevan contra los tenientes políticos y los secretarios de los juzgados, cuyo conocimiento no esté atribuido por ley a otra autoridad;
	3.- Conocer de las causas sobre extradición de delincuentes, en la forma que indica la ley de la materia;
	4.- Ordenar la aprehensión de los delincuentes de otra jurisdicción, a requerimiento del juez competente, siempre que el requerimiento contenga la orden correspondiente dictada por el juez de la causa; y, aun sin requerimiento, si la infracción fuere notoria;
	5.- Nombrar promotor fiscal, por falta o impedimento de agente fiscal, en las causas en que la ley prescribe la intervención de éste;
	6.- Conceder licencia al secretario y a los subalternos del juzgado, hasta por cuatro días con justa causa.
	7.- Elevar en consulta a la Corte Superior las sentencias dictadas en los juicios penales, con arreglo a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal; y,
	8.- Los demás señalados por la ley y los reglamentos.
66-LOFJ	En los lugares donde haya más de un Juez de lo Penal, cualquiera de ellos subrogará a otro, en caso de falta o impedimento; y solo cuando falten o estén impedidos todos, serán subrogados por los suplentes, según el orden del nombramiento de estos; y donde haya uno solo, por falta o impedimento, le subrogará el suplente. El suplente que subrogue al juez principal en todo el despacho, gozará de un sueldo igual al de este; y el que intervenga en determinadas causas, por excusa o recusación, percibirá de los fondos fiscales los derechos que determina la ley. A falta de los jueces de lo penal, principales y suplentes, en una provincia, conocerán de las causas los jueces

principales o suplentes de lo penal de la cabecera cantonal o provincial más cercana.

4-CPP Tiene competencia penal en los casos, formas y modos que las leyes determinan:

a.- La Corte Suprema y las Cortes Superiores;
b.- Los presidentes de las mencionadas cortes;
c.- Los tribunales penales;
d.- Los jueces penales
e.- Los intendentes, subintendentes, comisarios de policía y los tenientes políticos; y,
f.- Los demás tribunales y juzgados establecidos por leyes especiales.

59-CPP Durante el juicio, la Policía Judicial actuará bajo las órdenes del respectivo juez.

548-CDC El síndico informará al juez, por escrito, dentro de quince días de juramentado, sobre el estado de los negocios del fallido y de sus libros. El juez pasará copia de dicho informe al juez competente de lo penal.

551-CDC El juez destituirá al síndico cuando notare o presumiere que la administración se resiente de impericia o negligencia, fraude, si el Síndico se halla en colusión con el fallido, o que existe cualquier otra causa por la cual la remoción puede ser conveniente a los intereses de la masa. La remoción podrá también solicitarse por cualquiera de los acreedores o por el fallido. En los casos de fraude o colusión se pasará copia de lo obrado al juez competente de lo Penal.

ANEXO No. 7

FUNCIONES DE LOS JUECES DE LO CIVIL

La jurisdicción ordinaria se ejerce en general sobre todos los negocios o casos comunes o sobre aquellos que implican a todas las personas o cosas que no están expresamente sometidas por la ley a jurisdicción especial.

En la legislación ecuatoriana, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia comercial (mercantil), corresponde a la jurisdicción ordinaria.

Ref. Descripción:

68-LOFJ Los jueces de lo civil conocerán en primera instancia las causas civiles o comerciales y en los cantones en donde no hubieren jueces de trabajo o de inquilinato, o estos se hallaren impedidos de intervenir, también conocerán los asuntos correspondientes a dichos jueces de conformidad con las reglas de subrogación, sin perjuicio de la competencia provincial del Juez del Trabajo. De las resoluciones de los jueces de lo civil podrá apelarse, en los casos permitidos por la ley, para ante la Corte Superior.

71-LOFJ Son atribuciones y deberes de los jueces de lo civil:

1.- Conocer y resolver, en primera instancia, los asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria, cuyo conocimiento no esté atribuido a otra autoridad;

2.- Conocer de las acciones sobre indemnizaciones de daños y perjuicios que se deduzcan contra los tenientes políticos;

3.- Conocer de las quejas que verbalmente o por escrito se presentaren contra los tenientes políticos, por faltas, abusos o incorrecciones en las funciones judiciales; y, de hallarlas fundadas, imponer a dichos funcionarios las multas que señale el reglamento;

4.- Conocer de las causas de despojo judicial promovidas contra los tenientes políticos;

5.- Conocer en segunda instancia, de las causas que se eleven en virtud del recurso concedido por la ley, o por consulta;

259

6.- Dirimir la competencia que se suscitare entre los tenientes políticos de su jurisdicción. Si la competencia se provoca entre tenientes políticos de distinta provincia, conocerá el Juez de lo Civil de la jurisdicción a la que pertenezca el que la hubiera provocado; y,

7.- Los demás determinados por la ley y los reglamentos.

284-CPC Los jueces están obligados a suplir las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho.

256-CPC El juez nombrará un solo perito en la persona que él escoja. No obstante, las partes podrán de mutuo acuerdo elegir el perito o solicitar que se designe a más de uno para la diligencia, acuerdo que será obligatorio para el juez.

281-CPC Los jueces y tribunales, inmediatamente después de firmada la sentencia y autorizada por el secretario, la harán leer en público y a su presencia.

288-CPC En los casos de condena en costas, el juez o Tribunal que la impusiere determinará en la misma resolución la cantidad que el deudor de ellas ha de satisfacer al acreedor, por honorarios del defensor o defensores de este.

7-LRI Las resoluciones de los jueces de lo civil se podrán apelar en los casos permitidos por la ley, ante la Corte Superior.

17-LN En caso de falta o impedimento de un notario y hasta que la Corte Superior del distrito designe al interino, le subrogará otro notario según el número de precedencia; y, a falta de todos y en los lugares donde hubiere un sólo notario, le subrogará el Juez de lo Civil.

ANEXO No. 8

FUNCIONES DE LOS JUECES DEL TRABAJO

Esta jurisdicción corresponde a los jueces de primera instancia en materia laboral, a la Corte Superior en segunda instancia y a la Corte Suprema en tercera instancia, de acuerdo a la cuantía.

Donde no hubieren juzgados de trabajo, ejercen jurisdicción los jueces de lo civil.

Ref:	**Descripción**
74-LOFJ	Corresponde a los jueces del trabajo conocer y resolver, en primera instancia, los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad.
75-LOFJ	Los jueces del trabajo serán subrogados, sucesivamente, por los jueces principales del trabajo de la misma circunscripción, por los suplentes, por los jueces de lo civil de la misma circunscripción, o por los jueces del trabajo de la sección territorial cuya cabecera estuviere más cercana a la residencia de aquellos. En las circunscripciones en que no hubiere establecido un Juzgado del Trabajo, los jueces de lo civil conocerán de los conflictos individuales de trabajo, sin perjuicio de la competencia establecida para el juez laboral residente en la capital de la provincia.

ANEXO No. 9

FUNCIONES DE LOS JUECES DE INQUILINATO

Ref:	Descripción
78-LOFJ	Corresponde al juez de inquilinato conocer y resolver, en primera instancia, de las demandas y reclamaciones sometidas a su competencia de acuerdo con la ley.
79-LOFJ	Los jueces de inquilinato seran subrogados por otro juez de inquilinato de la misma circunscripción territorial; y, a falta de éste, por los jueces de lo civil de la misma circunscripción. Ejercen esta jurisdicción también los juzgados de lo civil, donde no hubiere Juzgado de Inquilinato.

ANEXO No. 10

FUNCIONES DE LOS JUECES DE TRANSITO

El conocimiento de las acciones para deducir responsabilidades penales y civiles en casos de accidentes de tránsito terrestre, corresponde a los jueces de tránsito.

Ref:	Descripción
84-LTTT	Juzgar las infracciones de tránsito en su respectiva jurisdicción territorial.
86-LTTT	Actuará el Agente Fiscal que fuere llamado por el juez, de entre los designados para su jurisdicción.
82-LTTT	A falta del juez de la causa, le subrogará otro principal; a falta de éste, el suplente del juez de la causa; a su falta, el juez suplente de otro juez de tránsito todos de la misma provincia y a falta de todos el juez de tránsito del lugar más cercano.
89-LTTT	Los jueces de tránsito juzgarán los accidentes de tránsito causados por los conductores de vehículos de tracción humana o animal, o por semovientes.
161-LTTT	Las infracciones de tránsito ferroviario serán conocidas y juzgadas por los jueces de tránsito, con sujeción a esta ley y sus reglamentos, los reglamentos de la Empresa nacional de Ferrocarriles del Estado y demás disposiciones aplicables.
91-LTTT	En los lugares donde no existan Juzgados de Tránsito, corresponderá a los comisarios nacionales y a los tenientes políticos dictar auto cabeza de proceso por delitos de tránsito.

262

ANEXO No. 11

CLASIFICACION Y DESCRIPCION DE PUESTOS DE LA CORTE SUPREMA Y SUS DEPENDENCIAS, JULIO 1990

GRADO	NUMERO	DENOMINACIONES	SUELDO BASICO
A.-		PUESTOS DE JUDICATURA.	
20	1	PRESIDENTE CORTE SUPREMA	200000
19	15	MINISTRO JUEZ CORTE SUPREMA	180000
18	15	PRESIDENTE CORTE SUPERIOR	100000
18	102	MINISTRO JUEZ CORTE SUPERIOR	100000
16	123	VOCAL TRIBUNAL PENAL	81000
15	18	JUEZ DE INQUILINATO	75000
15	51	JUEZ DE TRANSITO	75000
15	30	JUEZ DEL TRABAJO	75000
15	233	JUEZ DE LO CIVIL	75000
15	100	JUEZ DE LO PENAL	75000
	688	SUBTOTAL	
B.-		PUESTOS DE APOYO DIRECTO A JUDICATURAS	
18	1	SECRETARIO GENERAL CORTE SUPREMA	100000
17	1	JEFE DE ASESORIA DE LA PRESIDENCIA	87500
17	4	ASESOR CORTE SUPREMA	87500
15	3	JEFE DE OFICINA	75000
15	21	DEFENSOR PUBLICO	75000
15	2	ASESOR PRESIDENCIA CORTE SUPERIOR	75000
14	5	SECRETARIO RELATOR CORTE SUPREMA	70000
13	1	OFICIAL MAYOR ABOGADO	66800
13	5	SECRETARIO TRIBUNAL Y PRESIDENCIA	66800
12	34	SECRETARIO RELATOR	65000
12	41	SECRETARIO TRIBUNAL PENAL	65000
12	1	SECRETARIO DE ASESORIA	65000
12	2	ASISTENTE DE PRESIDENCIA	65000
12	1	PROSECRETARIO DE LA CORTE SUPREMA	65000
12	2	ASISTENTE SECRETARIO DE PRESIDENCIA	65000
11	5	JEFE DE SORTEOS Y CASILLEROS	63800
11	2	OFICIAL JUDICIAL JEFE 2	63800
11	1	JEFE DE ACTAS JUDICIALES 1	63800
10	6	JEFE DE CITACIONES	63000
9	4	OFICIAL JUDICIAL 2	61900
9	34	OFICIAL MAYOR	61900
9	50	SECRETARIO JUDICIAL 2	61900
9	384	SECRETARIO	61900

263

8	4	AYUDANTE DE ASESORIA	60600
8	57	AYUDANTE JUDICIAL	60600
8	1	AYUDANTE JUDICIAL SECRETARIA GENER.	60600
7	67	OFICIAL MAYOR	59300
7	2	SECRETARIO DE CITACIONES	59300
7	15	SECRETARIO DE SORTEOS	59300
6	1	AYUDANTE DE PRESIDENCIA	58000
6	2	ASISTENTE JUDICIAL	58000
6	115	AUXILIAR	58000
6	107	AYUDANTE	58000
5	15	CITADOR	56700
5	595	AYUDANTE	56700
5	18	AUXILIAR DE ABOGACIA	56700
5	56	SECRETARIO JUDICIAL AUXILIAR 2	56700
4	18	AYUDANTE	54600
1	109	ALGUACIL	48000
	1792	SUBTOTAL	

C.- PUESTOS AREA ADMINISTRATIVO-FINANCIERA.

16	1	AUDITOR GENERAL 4	81000
16	1	DIRECTOR ADM. Y FINANCIERO JUDICIAL	81000
15	5	OFICIAL JUDICIAL JEFE 4	75000
15	1	ASESOR DE COMUNICACION SOCIAL	75000
15	1	DIRECTOR CONSTRUCCIONES-MANTENIM	75000
15	1	CONTADOR GENERAL JUDICIAL 2	75000
13	1	AUDITOR GENERAL 1	66800
12	1	DIRECTOR GACETA JUDICIAL	65000
12	1	ABOGADO ESTADISTICO	65000
12	1	AUDITOR INTERNO 4	65000
11	2	AUDITOR INTERNO 2	63800
11	1	INGENIERO CIVIL 2	63800
11	1	OFICIAL JUDICIAL SUBJEFE 4	63800
11	2	OFICIAL JUDICIAL 4	63800
11	1	SUBJEFE DE PERSONAL JUDICIAL 4	63800
11	1	OFICIAL JUDICIAL JEFE 1	63800
10	21	CONTADOR	63000
10	2	AYUDANTE	63000
10	20	OFICIAL JUDICIAL 3	63000
8	2	OFICIAL JUDICIAL 2	60600
8	1	OFICIAL JUDICIAL 2 BIBLIOTECARIO	60600
8	2	ASISTENTE JUDICIAL 5	60600
8	3	ASISTENTE JUDICIAL 4	60600
8	2	AYUDANTE JUDICIAL 4	60600
8	20	PAGADOR	60600
7	1	AYUDANTE JUDICIAL 3	59300
7	4	ASISTENTE JUDICIAL 3	59300
6	20	AYUDANTE CONSERJE	58000

264

5	1	SECRETARIA	
5	1	ASISTENTE JUDICIAL 3	56700
5	1	DIBUJANTE 2	56700
4	1	AUXILIAR JUDICIAL 2	56700
4	1	AUXILIAR JUDICIAL 3	54600
4	7	ASISITENTE JUDICIAL 2	54600
4	7	ASISITENTE JUDICIAL 1	54600
4	1	OPERADORA CENTRAL TELEFONICA	54600
4	1	SECRETARIA RECEPCIONISTA	54600
	141	SUBTOTAL	54600

D.- PUESTOS AREA DE SERVICIOS

13	1	MEDICO JEFE JUDICIAL	
13	3	ODONTOLOGO JUDICIAL	66800
11	1	OFICIAL JUDICIAL 2 (ENFERMERA)	66800
11	1	MEDICO JUDICIAL	63800
8	1	OFICIAL JUDICIAL 1 DE MANTENIMIENTO	63800
8	1	OFICIAL JUDICIAL 1 DE SERVICIOS	60600
6	2	JEFE DE MANTENIMIENTO	60600
5	2	CHOFER	58000
5	2	AUXILIAR DE ENFERMERIA JUDICIAL	56700
4	2	AUXILIAR JUDICIAL 4	56700
4	39	CHOFER	54600
3	1	JEFE DE LIMPIEZA	54600
3	1	AYUDANTE PLOMERO GASFITERO	52000
3	1	MECANICO 2	52000
3	1	AYUDANTE ELECTRICO	52000
2	6	ASCENSORISTA JUDICIAL	52000
2	231	PORTERO	51000
2	5	GUARDIAN JUDICIAL 3	51000
2	1	MENSAJERO	51000
2	11	AYUDANTE DE LIMPIEZA	51000
2	36	GUARDIAN	51000
2	13	AUXILIAR DE SERVICIOS JUDICIAL 3	51000
2	16	CONSERJE JUDICIAL	51000
2	26	CONSERJE	51000
2	8	AUXILIAR DE SERVICIOS	51000
2	39	CONSERJE 2	51000
	451	SUBTOTAL	51000
	3072	TOTAL	

Fuentes: Distributivo de sueldos de la Corte Suprema
Escala de remuneraciones – Julio 1990

265

ANEXO No. 12

REMUNERACION PROMEDIO MENSUAL SEGUN GRADOS Y PUESTOS
EN LA CORTE SUPREMA Y SUS DEPENDENCIAS, 1990

GRADO	NUMERO PUESTOS	DENOMINACIONES	SUELDO BASICO	PROMEDIO MENSUAL
1	107	ALGUACIL	48000	113113
1	2	ALGUACIL	48000	128713
2	230	PORTERO	51000	118287
2	1	PORTERO	51000	134862
2	36	CONSERJE 2	51000	118287
2	3	CONSERJE 2	51000	134862
2	23	CONSERJE	51000	118287
2	3	CONSERJE	51000	134862
2	1	MENSAJERO	51000	118287
2	36	GUARDIAN	51000	118287
2	6	ASCENSORISTA JUDICIAL	51000	118287
2	8	AUXILIAR DE SERVICIOS	51000	118287
2	11	AYUDANTE DE LIMPIEZA	51000	118287
2	16	CONSERJE JUDICIAL	51000	118287
2	5	GUARDIAN JUDICIAL 3	51000	118287
2	13	AUXILIAR DE SERVICIOS JUDICIAL 3	51000	118287
3	1	JEFE DE LIMPIEZA	52000	120012
3	1	AYUDANTE ELECTRICO	52000	120012
3	1	AYUDANTE PLOMERO GASFITERO	52000	120012
3	1	MECANICO 2	52000	120012
4	7	ASISTENTE JUDICIAL 1	54600	124496
4	7	ASISTENTE JUDICIAL 2	54600	124496
4	1	SECRETARIA RECEPCIONISTA	54600	124496
4	1	OPERADORA CENTRAL TELEFONICA	54600	124496
4	39	CHOFER	54600	124496
4	1	AUXILIAR JUDICIAL 3	54600	124496
4	1	AUXILIAR JUDICIAL 2	54600	124496
4	2	AUXILIAR JUDICIAL 4	54600	124496
4	18	AYUDANTE	54600	124496
5	52	SECRETARIO JUDICIAL AUXILIAR 2	56700	128117
5	4	SECRETARIO JUDICIAL AUXILIAR 2	56700	146545
5	1	ASISTENTE JUDICIAL 3	56700	128118

266

5	557	AYUDANTE	56700	128118
5	38	AYUDANTE	56700	146545
5	15	CITADOR	56700	128118
5	2	AUXILIAR DE ENFERMERIA JUDICIAL	56700	128118
5	18	AUXILIAR DE ABOGACIA	56700	128118
5	1	SECRETARIA	56700	128118
5	1	DIBUJANTE 2	56700	128118
5	2	CHOFER	56700	128118
6	1	AYUDANTE DE PRESIDENCIA	58000	139156
6	2	ASISTENTE JUDICIAL	58000	139156
6	2	JEFE DE MANTENIMIENTO	58000	139156
6	111	AUXILIAR	58000	139156
6	4	AUXILIAR	58000	158006
6	14	AYUDANTE CONSERJE	58000	139156
6	6	AYUDANTE CONSERJE	58000	158006
6	107	AYUDANTE	58000	139156
7	15	SECRETARIO DE SORTEOS	59300	141595
7	1	SECRETARIO DE CITACIONES	59300	141596
7	1	SECRETARIO	59300	141596
7	67	OFICIAL MAYOR	59300	141596
7	4	ASISTENTE JUDICIAL 3	59300	141596
7	1	AYUDANTE JUDICIAL 3	59300	141596
8	1	OFICIAL JUDICIAL 2 BIBLIOTECARIO	60600	144034
8	14	PAGADOR	60600	144034
8	6	PAGADOR	60600	163729
8	57	AYUDANTE JUDICIAL	60600	144034
8	4	AYUDANTE DE ASESORIA	60600	144034
8	1	AYUDANTE JUDICIAL DE SECRET. GRAL. GENERAL	60600	144034
8	2	OFICIAL JUDICIAL 2	60600	144034
8	2	AYUDANTE JUDICIAL 4	60600	144034
8	2	ASISTENTE JUDICIAL 5	60600	144034
8	3	ASISTENTE JUDICIAL 4	60600	144034
8	1	OFICIAL JUDICIAL 1 DE MANTENIMIENTO	60600	144034
8	1	OFICIAL JUDICIAL 1 DE SERVICIOS	60500	144034
9	348	SECRETARIO	61900	146473
9	36	SECRETARIO	61900	166591
9	46	SECRETARIO JUDICIAL 2	61900	146474
9	4	SECRETARIO JUDICIAL 2	61900	166591
9	4	OFICIAL JUDICIAL 2	61900	146474
9	34	OFICIAL MAYOR	61900	146474

10	6	JEFE DE CITACIONES	63000	197287
10	15	CONTADOR	63000	148537
10	6	CONTADOR	63000	169012
10	20	OFICIAL JUDICIAL 3	63000	148537
10	2	AYUDANTE	63000	148537
11	5	JEFE DE SORTEOS Y CASILLEROS	63800	215038
11	2	OFICIAL JUDICIAL JEFE 2	63800	215038
11	1	MEDICO JUDICIAL	63800	150038
11	1	JEFE DE ACTAS JUDICIALES 1	63800	215038
11	2	AUDITOR INTERNO 2	63800	150038
11	1	OFICIAL JUDICIAL SUBJEFE 4	63800	215038
11	2	OFICIAL JUDICIAL 4	63800	215038
11	1	OFICIAL JUDICIAL JEFE 1	63800	215038
11	1	OFICIAL JUDICIAL 2 (ENFERMERA)	63800	150038
11	1	SUBJEFE DE PERSONAL JUDICIAL 4	63800	215038
11	1	INGENIERO CIVIL 2	63800	150038
12	37	SECRETARIO TRIBUNAL PENAL	65000	193123
12	4	SECRETARIO TRIBUNAL PENAL	65000	170915
12	34	SECRETARIO RELATOR	65000	214790
12	1	SECRETARIO DE ASESORIA	65000	236456
12	2	ASISTENTE SECRETARIO DE PRESIDENCIA	65000	149790
12	2	ASISTENTE DE PRESIDENCIA	65000	198540
12	1	PROSECRETARIO DE LA CORTE SUPREMA	65000	225623
12	1	AUDITOR INTERNO 4	65000	198540
12	1	DIRECTOR GACETA JUDICIAL	65000	236456
12	1	ABOGADO ESTADISTICO	65000	236456
13	5	SECRETARIO DEL TRIBUNAL Y PRESIDENCIA	66800	234417
13	3	ODONTOLOGO JUDICIAL	66800	153167
13	1	AUDITOR GENERAL 1	66800	245250
13	1	MEDICO JEFE JUDICIAL	66800	245250
13	1	OFICIAL MAYOR ABOGADO	66800	239834
14	5	SECRETARIO RELATOR CORTE SUPREMA	70000	229588
15	2	ASESOR DE PRESIDENCIA CORTE SUPERIOR	75000	249802
15	88	JUEZ DE LO PENAL	75000	249802
15	12	JUEZ DE LO PENAL	75000	274177
15	211	JUEZ DE LO CIVIL	75000	249802
15	22	JUEZ DE LO CIVIL	75000	274177
15	30	JUEZ DEL TRABAJO	75000	249802
15	18	JUEZ DE INQUILINATO	75000	249802
15	45	JUEZ DE TRANSITO	75000	249802
15	6	JUEZ DE TRANSITO	75000	274177

265

15	1	ASESOR DE COMUNICACION SOCIAL	75000	249802
15	5	OFICIAL JUDICIAL JEFE 4	75000	249802
15	3	JEFE DE OFICINA	75000	249802
15	1	CONTADOR GENERAL JUDICIAL 2	75000	249802
15	21	DEFENSOR PUBLICO	75000	249802
15	1	DIRECTOR DE CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO	75000	249802
16	111	VOCAL TRIBUNAL PENAL	81000	299534
16	12	VOCAL TRIBUNAL PENAL	81000	325859
16	1	AUDITOR GENERAL 4	81000	299534
16	1	DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO JUDICIAL	81000	299534
17	1	JEFE DE ASESORIA DE LA PRESIDENCIA	87500	330198
17	4	ASESOR CORTE SUPREMA	87500	330198
18	15	MINISTRO PRESIDENTE CORTE SUPERIOR	100000	390417
18	102	MINISTRO JUEZ CORTE SUPERIOR	100000	390417
18	1	SECRETARIO GENERAL CORTE SUPREMA	100000	390417
19	15	MINISTRO JUEZ CORTE SUPREMA	180000	729233
20	1	PRESIDENTE CORTE SUPREMA	200000	872167

Fuentes: Roles de pago de la Corte Suprema – Nov. 1990
Escala de remuneraciones
Distributivo de sueldos Corte Suprema – Julio 1990

ANEXO No. 13

FORMULARIOS ESTADISTICOS ACTUALMENTE EN USO POR LA DIRECCION DE ESTADISTICAS JUDICIALES

01 Corte Suprema de Justicia. Quito. Secretaria General.

Movimiento de las causas tramitadas en las salas de la Corte Suprema de Justicia durante el ... trimestre de...
(Civiles, Laborales, Penales, Colusorias).

02 Distrito Judicial de la Corte Superior de ...

Cuadro demostrativo de las causas civiles y penales que han cursado ante la ... Sala de la Corte Superior de ... durante el ... trimestre de ...
(Civiles, Laborales, Colusorias, Penales, Tránsito, Drogas Estupefacientes, Interesan al Fisco)

03 Juzgados Civiles.

Número de Juicios procesados durante el ... trimestre de ... Provincia ... Cantón ... Juzgado # ...

04-A Juzgados de Inquilinato.

Número de Juicios procesados durante el ... trimestre de ... Provincia ... Cantón ... Juzgado # ...

04-B Juzgados del Trabajo.

Número de Juicios procesados durante el ... trimestre de ... Provincia ... Cantón ... Juzgado # ...

05 Cuadro Inventario de las Causas Penales Sentenciadas.

Provincia ... en el Juzgado ... de lo Penal del Cantón ... trimestre ...
(Delito o Infracción, Agraviado, Generales de Ley de los Sindicados, Coautores, Cómplices y Encubridores)

270

05-B Tribunal Penal.

Movimiento de las Causas Penales tramitadas en el ... trimestre de .... Provincia ... Cantón ...

06-A Juzgados Penales.

Número de Juicios procesados durante el ... trimestre de ... Provincia ... Cantón ... Juzgado # ...

06-B Función Judicial del Ecuador. Corte Suprema de Justicia.

Cuadro Inventario de las Causas Penales iniciadas y en trámitede sustanciación en el Juzgado ... de lo Penal de ... en el ... trimestre de ....
(Delito o Infracción, Acción Pública o Privada, Generales de Ley de los Sindicados, Coautores, Cómplices y Encubridores)

07 Informe Trimestral de las Causas Penales iniciadas

por violación a la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
Provincia ... Cantón ... Juzgado ... Penal ... Trimestre.
(Generales de Ley de los Sindicados, Coautores, Cómplices y Encubridores, Tipo y cantidad de droga, Acto Ilícito)

08 Defraudaciones.

Cuadro Inventario de la Sustanciación de las Causas que interesan al Fisco que se tramitan en el Juzgado ... de lo Penal Distrito de ... durante el trimestre ... de ...
(Infracción, Nombres de los Sindicados, Coautores, Cómplices y Encubridores, Detenido o no, Estado del Juicio).

09 Movimiento de las Causas de Tránsito.

Número de Juicios procesados durante el ... trimestre de ... Provincia ... Cantón ... Juzgado # ...

10 Cuadro del movimiento de los Juicios de Tránsito tramitados

en el Juzgado No. ... del Cantón ... del Distrito de ...
(Infracción, Placa y tipo vehículo, Nombres de los Infractores y No. Licencia, Detenido o no.)

271

ANEXO No. 14

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL BASICA PROPUESTA

1) **Tribunal y salas de la Corte Suprema**

Integrado por el Presidente y todos los magistrados de las salas. Las funciones basicas serían las indicadas en las recomendaciones 3.1 a 3.6. Las comisiones permanentes se reducirían a las necesarias para el cumplimiento de las funciones indicadas. Las salas podrían integrarse por materias especializadas. Los Presidentes de las salas integrarían la Comisión sobre Fallos Contradictorios.

2) **Presidencia y Plana Mayor**

a) Presidencia
b) División Técnica
c) División Administrativa
d) Secretaría General
e) Departamento de Sistemas
f) Relaciones Públicas
g) Departamento de Auditoría y Control Financiero
h) Comité de Contrataciones
i) Comisión Nacional de Carrera Judicial

El Departamento de Auditoría y Control Financiero y el Comité de Contrataciones desarrollan sus actividades de acuerdo con las respectivas leyes y reglamentos. La Comisión Nacional de Carrera Judicial asumiría las funciones que actualmente corresponden a la Comisión de Quejas y Reclamos.

3) **División Técnica**

a) Director Técnico
b) Departamento de Planificación
c) Departamento de Asuntos Jurídicos
d) Departamento de Control Judicial

El Director Técnico sería el "brazo" coordinador de la Presidencia en la ejecución de las tareas sustantivas de la Corte Suprema. Tendría a su cargo la coordinación interna de los procesos técnicos de fijación de políticas, objetivos, programas generales y específicos, así como lo relativo a los asuntos jurídicos y de control de las actividades de las judicaturas a nivel

272

nacional. En las relaciones hacia afuera, el Director Técnico mantendría las relaciones necesarias con otros órganos y funciones del Estado, principalmente con el Congreso Nacional en lo que tiene que ver con los procesos de reformulación de leyes.

Los departamentos de Asuntos Jurídicos y de Control Judicial serían los órganos de apoyo técnico para la realización de las funciones sustantivas de la Corte Suprema.

El Departamento de Asuntos Jurídicos tendría entre sus funciones fundamentales la preparación de proyectos de reformas a las leyes; análisis de trámites y procedimientos judiciales con el propósito de uniformarlos y simplificarlos; formulación de proyectos de reglamentos, normas y manuales judiciales para uso interno en las judicaturas; y, otros estudios y análisis de naturaleza jurídica.

El Departamento de Control Judicial sería el órgano central de apoyo técnico para la realización de auditorías de procesos judiciales en todas las judicaturas del país. Actuaría como organo de apoyo técnico para las comisiones de supervisión y control del Tribunal, mediante la realización de auditorías judiciales y control de calidad de las sentencias en todas las judicaturas. Sería, además, órgano de enlace con los distritos en el conocimiento de problemas que pueden ser materia de estudios especiales que deba realizar el Departamento de Asuntos Jurídicos.

El Departamento de Planificación sería el órgano central de apoyo técnico para la planificación de la globalidad de proyectos, programas y metas, tanto de naturaleza administrativa como judicial. Sería también órgano de apoyo técnico a la Corte Suprema en cuanto se refiere a la preparación y definición de políticas y objetivos generales y específicos, así como en la realización de estudios especiales sobre carga de trabajo, necesidad y proyección de nuevas judicaturas, etc. Actuaría en estrecha coordinación con los departamentos de Asuntos Jurídicos y de Control Judicial, pero también con los departamentos encargados de la elaboración de presupuestos y de estadísticas judiciales.

4) **División Administrativa**

a) Administrador Ejecutivo
b) Departamento Financiero
c) Departamento de Personal
d) Departamento de Servicios Generales

El Administrador Ejecutivo sería el "brazo" coordinador y ejecutor de las tareas adjetivas delegadas al Presidente de la Corte Suprema. Aparte de la coordinación interna con otros órganos de la plana mayor, tendría a su cargo la coordinación permanente de relaciones con los órganos de las Funciones Legislativa y Ejecutiva en las distintas relaciones administrativas y de otro

orden, especialmente en las que tienen que ver con la asignación de recursos financieros. Las funciones de los departamentos de esta división serían básicamente las mismas que actualmente existe, pero agrupadas bajo una sola dirección.

El Departamento de Servicios Generales se integraría de las Secciones de Proveeduría y la de Mantenimiento y Construcciones. Por medio de su Director, mantendría estrecha vinculación y coordinación con el Comité de Contrataciones en todos los procesos licitatorios y de concursos de precios.

5) **Secretaría General**

a) Secretario General
b) Centro de Documentacion e Información
c) Sección Publicaciones
d) Oficina de Sorteos y Citaciones

Las funciones de la Secretaría General serían básicamente las mismas que existen actualmente, con las modificaciones legales que posteriormente se incorporen. Por la afinidad de objetivos y funciones se integraría a esta dependencia el denominado Centro de Documentación e Información previsto en el plan bienal de la Corte Suprema.

Se sustituiría la sección Gaceta Judicial por la de Publicaciones, con la idea de ampliar su campo de acción a otras publicaciones. En esta sección cabe prever la posibilidad futura de incorporar un servicio propio de imprenta que parece necesario.

La actual Oficialía Mayor, que se encuentra sin dependencia orgánica definida, se incorporaría a la Secretaría General con el nombre de Oficina de Sorteos y Citaciones, que identifica con mejor propiedad las funciones a cargo de esta unidad.

6) **Departamento Financiero**

a) Director Financiero
b) Sección Presupuesto
c) Sección Administración de Caja (Tesorería)
d) Sección de Contabilidad

Las funciones de este departamento serían básicamente las mismas que desarrolla actualmente, con las modificaciones legales y/o reglamentarias que se incorporen. Entre otras tareas, tendría a su cargo la coordinación y supervisión funcional sobre las unidades financiero-administrativas distritales. Se transferiría al Departamento de Servicios Generales de la División Administrativa, la Sección de Abastecimientos (Proveeduría) que actualmente consta en el Departamento Financiero.

7) **Departamento de Personal**

a) Director de Personal
b) Sección Administración de Personal
c) Sección Capacitación y Desarrollo de Personal
d) Sección Servicios y Prestaciones al Personal

Se incorporaría bajo el Departamento Administrativo la unidad de capacitación que actualmente se la define como departamento independiente. La razón de este agrupamiento radica en que la capacitación es parte integral del sistema de administración de personal y sus funciones deben relacionarse y coordinarse estrechamente con los demás subsistemas de personal. Entre otras actividades, este departamento tendría a su cargo la coordinación y supervisión funcional sobre las unidades financiero-administrativas distritales.

8) **Departamento de Sistemas**

a) Director de Sistemas
b) Sección Desarrollo de Sistemas Informatizados
c) Sección Estadísticas y Seguimiento de Causas

El Departamento de Sistemas atendería un proceso permanente de análisis y diseño de procedimientos y sistemas informatizados para las actividades sustantivas y adjetivas. En este campo, se puede mencionar el desarrollo de formatos y procesos normalizados para varias actividades repetitivas tales como: modelos de actas, citaciones, presupuestos, información estadística, roles de pago, fichas de personal, etc.

El Departamento de Sistemas coordinaría sus objetivos y funciones principalmente con los departamentos de la División Técnica y de la División Administrativa.

La producción centralizada de estadísticas y el seguimiento de causas sería una de las funciones importantes que alimentaría el trabajo de las divisiones técnica y administrativa, el proceso de planificación global y la fase de control de gestión.

El Director de Sistemas debería ser un profesional técnico en materia de desarrollo de sistemas informatizados, con amplia experiencia.

9) **Cortes Superiores**

a) Tribunal y Salas
b) Presidencia
c) Tribunales Penales
d) Juzgados
e) Secretaría del Tribunal y Presidencia
f) Sección Financiero-Administrativa
g) Subcomisión de Carrera Judicial

Las actuales pagadurías distritales y las subunidades de personal se integrarían en una sola Sección Financiero-Administrativa, bajo la responsabilidad de un Jefe Administrativo y Financiero en cada distrito. Tanto el Departamento Financiero como el Administrativo, ejercerían autoridad funcional en las unidades distritales, en las respectivas áreas de su competencia.

Las funciones de los órganos distritales serían básicamente las mismas, con las modificaciones legales que se incorporen posteriormente.

El Presidente de la Corte Suprema y/o la Subcomisión de Carrera Judicial asumirían las funciones que actualmente corresponden a la Comisión de Quejas y Reclamos.

ANEXO No. 15

SISTEMA DE ESTADISTICAS JUDICIALES PROPUESTO

El sistema de información para estadísticas judiciales y seguimiento de causas que se propone, contiene los elementos que se detallan a continuación.

1. Unidad de información. La unidad de información sería la causa y a ella se referiría todo el proceso. La información sobre sindicados o infractores sería información complementaria.

2. Identificación de la causa. Cada causa tendría un número único a través de todo el proceso judicial. Este número estadístico le sería asignado en el Juzgado donde se inicia y se compondría de 12 dígitos asi: 2 dígitos para el año de inicio, 2 dígitos para la identificación del Distrito Judicial, 1 dígito para el tipo de asunto y 2 dígitos para el número del Juzgado donde se inicia y 5 dígitos correspondientes a la identificación secuencial de causas en ese Juzgado para ese año. Hay que hacer notar que esta última parte corresponde con la numeración actualmente utilizada. Esta numeración no se cambiaría si la causa pasa en apelación a algún nivel superior.

3. Eventos de informe. Al abrirse una causa se asignaría el número estadístico único para la causa y se llenaría un formulario, (directamente en medio electrónico o en papel) con la información general de la causa según el asunto de que se trate. Otro formulario similar, pero con sólo la información pertinente, se llenaría cuando una causa sale de la jurisdicción de ese Despacho Judicial, sea por sentencia, por sobreseimiento, por supensión de la causa, por desistimiento o por cualquier otra causa. El sistema podría ser ampliado en un futuro para incluir otros eventos de informe en otros puntos del proceso respectivo.

4. Base de datos. En cada Distrito Judicial se mantendría una base de datos informatizada en la cual se almacenaría la información básica recolectada sobre cada una de las causas abiertas activas de su jurisdicción. Ligada a la anterior se mantendría otra base de datos con la información general sobre los sindicados de cada causa. La descripción de la estructura de datos propuesta para estas bases se incluye en el Anexo 2.6. Estas bases de datos se actualizarían mensualmente al recibir informes de cada uno de los Juzgados y el sistema emitiría informes trimestrales sobre movimiento y longevidad de causas por asunto, para fines de planeamiento, de control y de estadísticas judiciales.

5. Captura de información. La captura de datos se haría en el Juzgado donde se abre el auto "cabeza de proceso", ya sea directamente en un micro-computador o en un formulario que recoja la misma información.

277

6. Control del Sistema. El control general del sistema estaría a cargo de la Dirección de Estadísticas Judiciales de la Corte Suprema de Justicia, quien sería la encargada de fijar los estándares de información que se utilizarían a nivel nacional. La oficina de esta Direccción en Quito contaría con equipo informático para procesar la información sumarizada que recibiría mensualmente en medio informático (diskette o transmisión de datos) desde cada uno de los Distritos Judiciales.

7. Plan de instalación. El sistema debería iniciarse, una vez aprobados los estándares, diseñados los formularios y los archivos, instalándolo como plan piloto en los Despachos Judiciales de Quito. Una vez cumplida esta etapa, se podría seguir, como una segunda etapa, con los correspondientes a Guayaquil, Portoviejo, Loja y Cuenca, con lo que se cubriría aproxiamdamente el 50% del total de despachos. Como tercera etapa se podría seguir con el resto del país. Se estima que cada una de estas etapas puede ser realizada en seis meses.

216

ANEXO No. 16

DESCRIPCION Y EVALUACION DEL SISTEMA LEXIS

A. INTRODUCCION

La propuesta para un estudio del Sector Justicia del Ecuador procedió a la evaluación del sistema LEXIS a partir de la siguiente consideración:

> La Corte Suprema ha identificado la posibilidad de contratar con Lexis S.A. para la adquisición de una base de datos operacional, que contiene legislación. Este estudio evaluará la aplicabilidad del sistema como una base de datos legal y presentará las recomendaciones pertinentes.

Aunque la solicitud por parte de las autoridades judiciales fue explícita al solicitar sólo una evaluación del sistema LEXIS, se consideró conveniente antes de iniciarla, presentar otras alternativas posibles.

En el caso concreto para la Corte Suprema de Justicia de Ecuador, que no cuenta con ningún sistema de referencia legislativa, se le abren tres caminos alternativos:

a) Puede abocarse a desarrollar un sistema de programación, adaptado precisamente a sus necesidades, incluyendo la programación y la captación de información.

b) Puede adquirir un sistema de programación para manejo de referencias documentales, entre los muchos disponibles comercialmente y abocarse a incorporarle la información, siguiendo el formato de ese programa.

c) Puede adquirir un sistema de referencia legislativa, ya desarrollado y con la información pertinente incorporada.

Es evidente que si bien la alternativa a) podría proveer el máximo de adecuación a las necesidades de la Corte, es la que tomaría mayor tiempo y recursos para su desarrollo, por lo que no necesariamente sería la más económica. Además, durante el desarrollo del la evaluación, se encontró, que la Corte Suprema no tiene ningún proyecto para el desarrollo total de un sistema de referencia legislativa según el modelo que sugiere esta alternativa.

Por otra parte la alternativa b) podría ser la más económica, sobre todo si se puede obtener gratis un paquete de programación adecuado. Sin embargo, se requeriría adaptar la información disponible a los formatos específicos del paquete por lo que los resultados pudieran no ser ni óptimos, ni de bajo costo. En cuanto al modelo de la alternativa b), se

encontró que dentro del Proyecto 5: "Documentación y Archivo" del PRODAD, se incluye la posibilidad de establecer un sistema de referencia legislativa utilizando el paquete Micro CDS/ISIS. Este es un paquete que la UNESCO distribuye en forma gratuita a instituciones del estado y que es extensamente usado en la automatización de bibliotecas. Es posible utilizarlo dentro del contexto de referencia legislativa, pero requeriría un gran trabajo previo de "indización" (asignar descriptores de un vocabulario controlado) de todos los elementos de información a introducir en la base de datos de normativa legal a crear.

En el caso de la alternativa c), esta prodría resultar siendo la más cara en términos de inversión inicial. Sin embargo, en términos de costo/beneficio a largo plazo podría ser la más ventajosa por su disponibilidad inmediata, ya que se trata de lo que se denomina un "contrato llave en mano". Por otro lado, el sistema LEXIS es el único de esta naturaleza, disponible en el Ecuador. Se procede a continuación, a su evaluacion detallada.

B. DESCRIPCION DEL SISTEMA LEXIS

LEXIS es el nombre comercial de un sistema de información específicamente desarrollado para el soporte de las referencias de la normativa legal Ecuatoriana. LEXIS se concibió en 1981 y se completó en 1984 como un sistema escrito en lenguaje Fortran y residente en computadores General Automation. Posteriormente en 1987, el sistema se trasladó a su versión actual para el ambiente de micro-computadores.

El sistema LEXIS se compone en realidad de dos bases de datos separadas: MERLIN, que provee información de texto completo de la legislación vigente e INFOLEX, que provee resúmenes de toda la legislación Ecuatoriana promulgada desde 1830 al presente.

Ambas bases de datos incluyen no sólo Leyes, sino también Resoluciones y Decretos (tanto del Ejecutivo como del Legislativo), así como Resoluciones de la Corte Suprema y de otros tribunales, Ordenanzas Municipales y Provinciales, y Resoluciones de otros organismos públicos Ecuatorianos diversos, que totalizan 61,860 normas al mes de setiembre de 1990.

En cada base de datos, la información está agrupada en módulos de normas relacionadas, tales como Salud, Derecho Penal, Derecho Laboral, etc. Es posible adquirir la licencia de uso de éstos módulos separadmente o en su totalidad. En cualquier caso, LEXIS garantiza la confiabilidad de la información incluída y provee una actualización mensual.

El sistema se comercializa a precios que oscilan entre los $2,000.00 a los $30,000.00, dependiendo del número de módulos deseados. Cuenta a la fecha (noviembre de 1990) con 22 usuarios instalados, 7 de los cuales son bancos comerciales, 7 despachos de abogados y el resto son firmas consultoras, algunas entidades públicas y firmas comerciales.

1. Organización interna.

LEXIS se define como un sistema de referencia multi-usuario, diseñado para operación en línea, ya sea local o remota por líneas telefónicas dedicadas o compartidas.

LEXIS ha sido desarrollado utilizando el lenguaje de manejo de bases de datos del Systema Operativo PICK, (Pick Systems, 1691 Browning, Irvine California). Este es un sistema operativo multi-usuario, especialmente adaptado al manejo de bases de datos por medio de la técnica de archivos invertidos. Al parecer, además de la versión para micro-computadores IBM compatibles, existen versiones de este sistema operativo para equipos mini-computador y computador grande, (mainframe), lo cual aseguraría la portabilidad del sistema LEXIS.

El sistema utiliza códigos de acceso para protección de la información, los cuales pueden ser adecuados al perfil cada usuario específico.

El manejo del sistema se efectúa por medio de menus en pantalla y las opciones se seleccionan al apretar la tecla correspondiente.

El sistema de demostración en la oficina de Lexis S.A. está instalado en un micro-computador IBM PS/2, 80/311 de 25 Mhz, manejando una base de datos de 270 MegaBytes, siendo el tiempo de recuperación muy satisfactorio (del orden de 5 segundos).

2. Sistemas de Búsqueda.

El sistema LEXIS permite tres mètodos de búsqueda:

a) por descriptores,
b) por estructura, o
c) por expresiones de relaciones de Conjunción-Disyunción.

Como éste es un sistema de texto completo, no utiliza verdaderos descriptores, aunque si tiene la posibilidad de definir campos específicos. En este caso, en que la información de referencia es exclusivamente la normativa legal Ecuatoriana, la búsqueda por descriptores de campos específicos está limitada a la búsqueda de las normas legales publicadas en una fecha específica, o en un número específico del Registro Oficial.

La búsqueda por estructura se realiza de una manera jerárquica: se escoge la base (Legislación vigente o Legislación total) luego se escoge el Módulo de normas a consultar y luego el Organismo al cual se aplica la norma, luego el Programa, Proyecto o Departamento al que se aplica y así hasta llegar a una norma específica. En todo momento el Sistema provee indicación en pantalla del nivel en que se encuentra, de los niveles superiores escogidos y de las opciones disponibles a ese nivel.

La búsqueda por texto completo está organizada de manera rígida; el sistema pide un primer "Descriptor" (de una sóla palabra) y luego otro hasta que se le de indicación de que se desea iniciar la búsqueda; estos "Descriptores" serán tomados como enlazados con una "CONJUNCION" Lógica (AND). Si en el campo correspondiente a un descriptor se incluye más de una palabra (separadas por un espacio en blanco) se entenderá que éstas están como enlazadas con una "DISYUNCION" Lógica (OR). Por lo tanto, la única búsqueda posible de texto completo, está formalizada por la expresión:

("a" DISYUNCION "b") CONJUNCION ("c" DISYUNCION "d").

Esto impide el efectuar búsquedas de expresiones tales como:

("a" CONJUNCION "b") DISYUNCION ("c" CONJUNCION "d"),

excepto como búsquedas sucesivas separadas. Sin embargo, no creo que esta limitación represente un problema grande si se cuenta con un equipo de suficiente capacidad y celeridad, a la vez que tiene la ventaja de implicar una simplificación considerable para el usuario no entrenado en el manejo de argumentos de acuerdo con las reglas de la Lógica Simbólica.

El sistema LEXIS cuenta con un "Tesauro" en línea, el cual al teclear las dos letras iniciales de una palabra, provee la lista de todos los términos que se inician con esas dos letras y que están incluídas en la base de datos. Puesto que este es un sistema de búsqueda por texto completo, este no es realmente un "Tesauro", sino un Vocabulario de los términos incluídos (excluyendo los triviales), pero en todo caso constituye un excelente auxiliar para facilitar la búsqueda en línea.

En cualquier caso, al encontrar una lista de referencias que cumplen con los criterios específicados, éstas pueden ser desplegadas una a una en pantalla o pueden ser impresas.

3. Amigabilidad del Sistema.

En general el sistema es bastante amigable y su manejo es sencillo para el usuario no técnico. Sin embargo existen algunas instancias que podrían ser mejoradas. Por ejemplo:

a) El manejo de pantallas es bastante consistente; sin embargo se detectaron algunos pocos casos que podrían inducir a confusión (los cuales sería recomendable corregir), como aquellos en los que la letra "X", en general utilizada para indicar el salir de un nivel o proceso específico, se utiliza para indicar otros propósitos.

b) La inclusión del Vocabulario en línea constituye una excelente ayuda; sin embargo estimo que podría mejorarse haciendo que la lista de términos incluídos no se despliegue al digitarse las dos primeras letras, sino hasta que se le dé indicación de hacerlo. Esto permitiría

obtener menos términos del vocabulario en pantalla, con la consiguiente mejora para la selección visual.

c) El sistema hace actualmente, diferencia entre las modalidades de singular y de plural y entre los géneros masculino y femenino correspondientes a una misma palabra. Considero que al menos la primera de estas diferenciaciones (singular-plural) debe ser incluida de forma automática en la lógica de búsqueda para evitar el tener que escribirlos al efectuar una consulta por expresiones de relación entre términos de búsqueda.

d) El sistema sólo acepta mayúsculas para los términos de búsqueda, aunque si incluye minúsculas en la información almacenada. Sin embargo, no almacena, ni acepta acentos o la letra "ñ". Aunque esto se hace para asegurar compatibilidad con los usuarios de terminales sencillas, la restricción perjudica a los usuarios de micro-computadores, que aparentan ser el mayor segmento de mercado potencial actual. Se podría en consecuencia, mejorar el sistema agregando módulos de búsqueda especiales para estos usuarios.

e) La búsqueda por descriptores (Número de Registro Oficial o Fecha de la Normativa) podría ser modificada para aceptar, en conjunciòn con la búsqueda por términos del vocabulario, operadores relacionales. Esto es, sería más conveniente si se pudieran efectuar búsquedas especificando por ejemplo "Fechas posteriores (o anteriores) a:....", en lugar de estar limitados a una búsqueda de lo publicado en una fecha dada fija, o en un número dado del Registro Oficial.

C. CONCLUSION Y RECOMENDACION

El sistema de referencia legislativa LEXIS es un sistema ya en operación, especialmente diseñado para la normativa legal Ecuatoriana y lo que es más importante, no es un cascarón vacío sino una base de datos que ya tiene incluída la legislación al día.

Se podría alegar que la base de datos no es completa, que ciertas otras áreas de la normativa legal tales como la Jurisprudencia, deberían estar incluídas. Sin embargo, puesto que el sistema, (por razones de comercialización), ha sido diseñado modularmente, sería sumamente fácil agregarle otros módulos y complementarlo.

Por otra parte, puesto que el LEXIS se comercializa como una licencia de uso, la actualización de la información normativa está garantizada. Esto libera recursos para el usuario, el cual no tiene que preocuparse por la captura, verificación o almacenamiento de la información; por lo tanto para él es simplemente una herramienta de consulta, disponible para ser utilizada a la medida de sus necesidades.

253

Recomendación 1.1

Se recomienda la adquisición del LEXIS, como la opción más conveniente de sistema de referencia legislativa, por estar disponible de inmediato para suministrar información actualizada sobre la normativa legal Ecuatoriana. La evaluación realizada, demostró que es perfectamente adecuado para llenar éstas necesidades de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador.

ANEXO No. 17

FUNCIONES DEL PROCURADOR GENERAL

a) Representar judicialmente al Estado;

b) Vigilar el cumplimiento de los contratos celebrados por el Estado y las entidades del sector público;

c) Reclamar judicialmente de terceros los bienes fiscales, cuando fuere del caso;

d) Comparecer, por iniciativa propia o por resolución del Presidente de la República, ante cualquier Juez o Tribunal y, en cualquier instancia, en los juicios que interesen al sector público;

e) Prestar la asesoría jurídica y absolver las consultas de orden legal, así como dictaminar sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales, a pedido del Presidente o Vicepresidente de la República, de los Ministros de Estado, del Contralor General del Estado, y de los Superintendentes de Bancos y de Compañías;

f) Emitir informes previos a la celebración de contratos en los que intervengan el Estado y otras entidades del sector público, cuando su cuantía exceda de la base establecida para el concurso de ofertas;

g) Informar anualmente sobre sus labores a la Cámara Nacional de Representantes y formular las sugerencias que creyere conveniente para la mejor defensa de los intereses nacionales;

h) Supervisar las funciones del Fiscal General;

i) Nombrar y remover, de conformidad con la ley, al Subprocurador, a los Asesores y demás funcionarios y empleados de la Procuraduría General del Estado;

j) Desempeñar las funciones que la Constitución y las leyes le asignen como miembro de otros organismos del Estado; y

k) Las demás que le señale la ley.

Además, el Procurador General del Estado presidirá el Consejo Directivo del CONSEP, las cuales serán, amén de las determinadas de modo general para todo el Consejo Directivo, las particularmente señaladas para su Presidente, es decir, las de ejercer la representación del Ecuador ante los organismos creados por convenios internacionales sobre la materia regida en esta ley, y suscribir, en nombre del Estado ecuatoriano, los acuerdos o compromisos de cooperación técnica o económica con organismos internacionales y los convenios con entidades nacionales aprobados por dicho Consejo Directivo[1].

Finalmente, el Procurador General del Estado debe aprobar anualmente el Presupuesto General de la Procuraduría para posteriormente ponerlo a consideración del Presidente de la República. También puede, para la ejecución de dicho presupuesto, realizar al mismo las reformas que estimare conveniente.

[1] Artículos 12, 14 y 15 de la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

ANEXO No. 18

FUNCIONES DEL MINISTRO FISCAL GENERAL, DE LOS MINISTROS FISCALES Y DE LOS AGENTES FISCALES

1. Ministro Fiscal General

El Ministro Fiscal General tiene las funciones, deberes y atribuciones siguientes (artículo 28 LOMP):

a) Intervenir como parte en los juicios penales de acción pública que se sustancien ante la Corte Suprema de Justicia;

b) Cumplir las comisiones que le sean confiadas por el Procurador General del Estado;

c) Controlar que los funcionarios y empleados judiciales cumplen con sus deberes con sujeción a las leyes, e imponer las respectivas sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar;

d) Imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados que dependan de la Fiscalía General;

e) Investigar las quejas que se presenten contra los funcionarios y empleados de la función judicial y del sector público, sobre las actuaciones en el desempeño de sus cargos, e imponer las sanciones que correspondan;

f) Promover o disponer que se promueva la acción penal ante los juzgados y tribunales correspondientes por infracciones pesquisables de oficio;

g) Informar semestralmente al Procurador General del Estado de las actividades cumplidas, sugiriendo las medidas que deben adoptarse para el mejoramiento de las funciones del Ministerio Público;

h) Realizar, por sí o por delegación, en cualquier momento, visitas a las cárceles, centros de rehabilitación, penitenciería, centros de detención provisional, oficinas de investigación policial y otras dependencias públicas, con el fin de proteger los derechos de la persona;

i) Velar por la correcta y oportuna intervención en juicio de los Defensores Públicos;

291

j) Encargar la práctica de diligencias a cualquier funcionario o empleado de la Administración Pública, en los lugares donde no existan o se encuentren impedidos los Fiscales;

k) Ejercer los demás deberes y atribuciones determinados por la Constitución, la ley y los reglamentos.

2. Ministros Fiscales

Son deberes y atribuciones de los Ministros Fiscales los siguientes (artículo 34 LOMP):

a) Intervenir como parte en las causas penales que se sustancien ante la Corte Superior de su Distrito, por infracciones que deben perseguirse de oficio;

b) Promover y disponer que se promueva en su Distrito la acción penal por infracciones pesquisables de oficio;

c) Controlar, en su Distrito, que los funcionarios y empleados judiciales cumplan con sus deberes con sujeción a las leyes, e imponer las respectivas sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, debiendo en cada caso informar al Fiscal General;

d) Investigar las quejas que se presenten contra funcionarios y empleados de la función judicial y de las instituciones del sector público de su Distrito, sobre la actuación en el desempeño de sus cargos, e imponer las sanciones que correspondan;

e) Informar trimestralmente al Fiscal general sobre el cumplimiento de sus funciones; y

f) Los demás deberes y atribuciones que le corresponden de conformidad con la ley y los reglamentos.

3. Agentes Fiscales

Corresponden a los Agentes Fiscales los siguientes deberes y atribuciones (artículo 40 LOMP):

a) Intervenir como parte en los juicios que por infracciones de acción pública se sustancien en la judicatura que se les asigne;

b) Promover la acción penal por infracciones pesquisables de oficio en los Juzgados de lo Penal y de Tránsito en el Distrito al que pertenecen;

c) Intervenir por delegación en los juicios que interesen a la Junta de Defensa Nacional;

d) Investigar, por delegación del Fiscal de Distrito, las quejas que formulen los particulares contra los jueces de instrucción y oficinas de investigación policial;

e) Cumplir con las comisiones que le encomendaren el Procurador General, el Fiscal General y los Fiscales de Distrito;

f) Intervenir, de acuerdo con la ley, en los casos de tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;

g) Informar trimestralmente al Fiscal de Distrito sobre el cumplimiento de sus funciones; y

h) Ejercer los demás deberes y atribuciones determinados por la ley y los reglamentos.

ANEXO METODOLOGICO

La metodología utilizada para la realización de los diversos capítulos que conforman este documento fue la siguiente:

1. Función Jurisdiccional

1.1. Estructura, organización y sistema de personal

Esta parte del estudio fue llevada a cabo por la firma Paredes & Asociados, quienes presentaron, al téwrmino de sus actividades, realizadas entre noviembre de 1990 y abril de 1991, un documento titulado "Diagnóstico sobre la organización interna y la administración de personal en la Corte Suprema de Justicia del Ecuador", acompañado de un Anexo.

Para el desarrollo de la investigación, efectuada en los distritos de Azuay, Guayas, Pichincha y Tungurahua, dicha firma recurrió a las técnicas siguientes:

a) compilación, clasificación y análisis de la normativa vigente, así como de diversos documentos e información pertinente suministrados por las instituciones (judiciales, administrativas, etc.);

b) entrevistas a profundidad con magistrados, jueces y autoridades administrativas de la Corte Suprema y de sus dependencias (el cuestionario utilizado figura en el punto 4.1).

1.2. Sistemas de información

La investigación sobre este tema correspondió al Dr. Róger Echeverría y dio lugar a la presentación de un informe titulado "Evaluación de los sistemas de información. Corte Suprema de Justicia del Ecuador".

Para esta investigación se aplicaron las siguientes técnicas:

a) compilación, clasificación y análisis de los datos suministradps por la Dirección de Estadísticas Judiciales de la Corte Suprema, lo que permitió la elaboración de diversos cuadros y gráficos;

b) entrevistas con el personal pertinente.

2. Procuraduría General y Ministerio Público

Esta parte del estudio estuvo a cargo de la Dra. Valeria merino y de los Licdos. Xavier Mena y Rodrigo Estefan, quienes redactaron un documento titulado "Estudio de la Procuraduría y Ministerio Público".

La metodología utilizada para la realización de esta parte del estudio fue la siguiente:

a) compilación, clasificación y análisis de la normativa vigente;

b) entrevistas con funcionarios de diversos niveles de la institución (el cuestionario empleado figua en el punto 4.2);

c) estudio de 20 expedientes;

d) análisis de otros documentos suministrados por funcionarios de las dependencias de la Procuraduría General y del Ministerio Público.

La investigación se realizó en las dependencias de la Procuraduría General del Estado en las ciudades de Quito y Guayaquil, y del Ministerio Público en las provincias de Azuay, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí y Pichincha.

3. Procedimiento penal

Teniendo en cuenta la carencia de datos estadísticos suficientes y válidos que permitieran el estudio del funcionamiento real del sistema penal a través del procedimiento, se optó por la metodología siguiente: 1) selección de una muestra de los distintos niveles de la organización judicial ecuatoriana en diversas regiones del país; y 2) realización de entrevistas a profundidad con el juez y el secretario de los juzgados, tribunales y cortes seleccionados.

El principal objetivo de estas dos técnicas era compilar datos que permitieran determinar la duración de las diversas etapas del proceso penal y el significado de las decisiones más importantes que en ellas se adoptan, así como analizar los principales problemas que se plantean durante el procedimiento penal.

3.1. Selección de una muestra de Cortes, Tribunales y Juzgados

i. Carácter de la muestra

Aunque no se trata de una muestra representativa del conjunto de las Cortes, Tribunales y Juzgados Penales del país sino de una muestra únicamente indicativa, ha permitido una primera aproximación al estudio del funcionamiento real del proceso penal y de los principales problemas que en él se plantean.

ii. Determinación

La determinación de la muestra se ha efectuado después de varias reuniones con el Director del Servicio de Estadísticas Judiciales de la Corte Suprema de Justicia y con los jueces y secretarios de algunos Juzgados, Tribunales y Cortes penales de Quito.

Estas instituciones judiciales operan en diversas ciudades del país: las de Quito y Guayaquil son representativas de sus dos centros poblacionales más importantes; las de Ambato, de una ciudad de talla intermedia; y las de Otavalo, de una ciudad eminentemente rural y relativamente poco poblada. Estas ciudades han sido seleccionadas, además, por ser de fácil acceso desde Quito.

Como, de acuerdo con la organización judicial y el Código de Procedimiento Penal ecuatorianos, existen diversas categorías de tribunales (los Juzgados Penales, generalmente encargados de la fase sumarial; los Tribunales Penales, responsables del plenario; y las Cortes

21

Superiores, quienes ratifican las decisiones de estos últimos), se seleccionaron para la muestra representantes de estos tres niveles jurisdiccionales.

Dado que, por otra parte, con la excepción de Otavalo, en las demás ciudades existen varios Juzgados y Tribunales Penales, así como diversas salas en las Cortes Superiores, se escogieron, para esta etapa del estudio, únicamente uno de ellos. Las principales razones de tal selección fueron su carácter representativo, la regularidad y relativa fiabilidad de los datos que en ellos se compilan, la facilidad que para la investigación suponía el sistema de clasificación de tales datos, la cooperación brindada por los jueces y secretarios que laboran en las instituciones seleccionadas y el tiempo asignado para la ejecución de esta parte del proyecto.

Esta última razón determinó asimismo la selección de un solo trimestre de los cuatro que conforman el año judicial. Por parecer el más significativo, se escogió el 2o trimestre de 1989, fecha por demás ni demasiado alejada ni cercana de la situación actual.

Seguidamente se indican dichos Juzgados, Tribunales y Cortes, así como el número de causas tratadas en dicho trimestre.

Ciudad	Tribunal	No. de causas por trimestre
Quito	Juzgado 4o Penal	134
	Tribunal 1o Penal	20
	Corte Sup. Sala 2a	77
Guayaquil	Juzgado 6o Penal	168
	Tribunal 3o Penal	19
	Corte Sup. Sala 3a	70
Ambato	Juzgado 3o Penal	97
	Tribunal Penal	17
	Corte Sup. Sala 2a	86
Otavalo	Juzgado 3o Penal	59
	Tribunal Penal*	8
	Corte Sup. Sala 2a*	15

* En estos tribunales sólo se compilaron los datos referentes a Otavalo.

iii. Metodología

Para la compilación de los datos necesarios al análisis del procedimiento penal se analizaron los expedientes judiciales llevados en los Juzgados Penales y los libros de registro de los Tribunales Penales y de las Cortes Superiores, utilizándose para ello diversos formularios elaborados al efecto. Esta actividad se llevó a cabo en enero de 1991. Sus resultados se exponen en el punto 5 de este anexo.

3.2. Entrevistas a profundidad

Una vez analizados los datos obtenidos y efectuada la descripción general del procedimiento penal, se elaboró un cuestionario destinado a completarlos e interpretarlos, el cual sirvió de base para las entrevistas llevadas a cabo con los jueces, magistrados y secretarios de los organismos judiciales seleccionados, así como con diversos abogados especializados en lo penal y profesores universitarios (el cuestionario utilizado figua en el punto 4.3).

4. Cuestionarios utilizados para las entrevistas

4.1 Función Jurisdiccional

A. DATOS GENERALES

Nombre del entrevistado
Posición que ocupa
Ciudad
Entrevistador Hora de: a: Fecha

B. MISION Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES

1. En qué forma podría usted definir (brevemente) la misión y/o los objetivos fundamentales de la Corte Suprema y sus dependencias?

2. De su experiencia, en qué grado considera que se ha cumplido con esa misión y/o con esos objetivos?

3. Están para usted claramente definidos los objetivos?

SI NO OTRA

3.1 Generales de la institución
3.2 Específicos de su unidad
3.3 Otras respuestas

4. Según su criterio, a quién o quienes corresponde la definición y fijación de objetivos:

4.1 De caracter general
4.2 De caracter específico

193

5. Interviene usted en la fijación de objetivos?

SI NO OTRA

5.1 Generales de la institución

5.2 Específicos de su unidad

C. MEDIO AMBIENTE Y ENTORNO

1. Cuál considera que es la mayor debilidad de la institución como conjunto?

1.1 Cuál es la causa que da origen a esta debilidad?

2. Cuál considera que es la mayor debilidad de la unidad en la que usted trabaja?

2.1 Cuál es la causa que dá origen a esta debilidad?

3. Cuál considera que es la mayor fortaleza de la institución como conjunto?

4. Cuál considera que es la mayor fortaleza de la unidad en la que usted trabaja?

5. Cuál considera usted que es la principal expectativa de la sociedad ecuatoriana respecto a la administración de justicia?

6. Cuáles considera usted que son los principales problemas que existen entre la Corte Suprema y sus relaciones con:

6.1 Función Ejecutiva
a) Presidencia de la República
b) Ministerio de Finanzas
c) Ministerio de Gobierno
d) Intendentes, comisarios y tenientes políticos
e) Policía Nacional y organización de la Policía Judicial

6.2 Función Legislativa

a) Opinión sobre la forma de designación actual de los Magistados de la CSJ
b) Opinión sobre el período de nombramiento de los Magistrados de la CSJ
c) Opinión sobre el juicio político a los Magistrados de la CSJ
d) Quién y cómo debe ejercer control sobre la CSJ

6.3 Procuraduría General del Estado (Ministro Fiscal General, Ministros Fiscales y Agentes Fiscales)

7. En su criterio, existe actualmente conflicto jurídico entre la CSJ y el funcionamiento de garantías constitucionales?

7.1 Cuál es su opinión sobre los requisitos de los miembros que integran el TGC?

7.2 Cuál es su opinión sobre el poder de decisión y de ejecutoria de las resoluciones del TGC?

7.3 En qué forma podría mejorarse la organización y funcionamiento del TGC?

7.4 Cuál considera usted que es la principal amenaza o peligro de orden externo (si existe alguno) que afronta la CSJ?

D. PLANIFICACION PRESUPUESTO FINANCIAMIENTO

1. Existe un sistema de planificación para las actividades de la CSJ y sus dependencias?

SI NO OTRA

2. A quién corresponde la planificación de esas actividades?

3. Interviene usted en el proceso de planificación?

SI NO OTRA

En qué forma?

4. Se dispone de un sistema de información para la planificación de actividades de la CSJ y sus dependencias?

SI NO OTRA

5. Qué cambios serían necesarios para mejorar/implantar el proceso de planificación?

6. Constituye el presupuesto un instrumento de gestión que refleja adecuadamente los objetivos y metas de cada uno de los programas de la CSJ y sus dependencias?

SI NO

Por qué?

7. Interviene usted en la elaboración del presupuesto?

SI NO

En qué forma?

8. A quién corresponde la elaboración del presupuesto de la CSJ y sus dependencias?

9. Se dispone de un sistema o manual interno para la elaboración del presupuesto?

SI NO OTRA

10. Las asignaciones presupuestarias responden a las necesidades reales y objetivos de la CSJ y sus dependencias?

SI NO

Por qué?

11. En qué forma podrían solucionarse los problemas de asignación de recursos financieros?

12. Cuál es la causa principal para que en algunos años anteriores no se hayan utilizado todos los recursos financieros disponibles para inversiones de capital?

Ref: 1988: original 506m; reducción de 445M; codificado 60m aprox. También se conoce que existieron sobrantes de recursos propios en 1989 y 1990.

E. ORGANIZACION FACILIDADES FISICAS PROCEDIMIENTOS

1. Podría usted identificar los principales problemas de orden administrativo de la CSJ y sus dependencias?

1.1 En cuanto a organización?
1.2 En cuanto a facilidades de espacio físico?
1.3 En cuanto a facilidades de muebles y equipos?
1.4 En cuanto a sistemas y facilidades de información?
1.5 En cuanto a personal?

2. Podría identificar los principales problemas que se presentan en los procedimientos para los trámites judiciales?

2.1 Cómo podrían solucionarse esos problemas?

3. Qué problemas podría usted identificar en cuanto a trámites y procedimientos administrativos y financieros internos?

3.1 Cómo podrían solucionarse esos problemas?

F. CARGA DE TRABAJO

REF: De acuerdo con las cifras estadísticas oficiales, publicadas en los informes anuales, existe apreciable acumulación de causas pendientes de resolución:

(miles de causas en trámite)	1987	1988	1989
Corte Suprema de Justicia	3.9	4.1	4.1
Cortes Superiores Distritales	10.2	12.1	n.d.
Tribunales Penales	0.6	1.1	1.8
Juzgados Penales	42.8	54.0	67.8
Juzgados Civiles	237.3	267.4	298.5
Juzgados del Trabajo	11.7	16.0	17.9
Juzgados del Inquilinato	8.6	10.4	17.2
Juzgados de Tránsito	1.7	5.6	10.1
TOTAL NACIONAL	316.8	370.5	431.2

1. Cuáles considera que son las razones principales para que exista una progresiva acumulación de causas pendientes de resolución?

2. Considera usted que el número actual de judicaturas, es suficiente para atender adecuadamente el número de causas?

SI NO OTRA

Por qué?

3. Qué alternativas o mecanismos podría sugerir como caminos viables para actualizar el trabajo pendiente? (a, b, c):

4. Cuáles son los objetivos y metas del presente año relacionados con la resolución de causas pendientes?

5. En su calidad de ,podría indicarnos, aproximadamente, cuánto de su tiempo de trabajo (en porcentaje) dedica a las siguientes actividades:

5.1 Atención a causas judiciales %
5.2 Asuntos administrativo financieros %
5.3 Comisiones internas permanentes %
5.4 Representaciones oficiales externas %
5.5 Otras, inherentes a sus funciones %
Comentario sobre el tema

G. ASUNTOS DE PERSONAL

1. Interviene usted en la planeación de recursos humanos? (creación y fijación de número de puestos, distribución, determinación de funciones, etc.).

SI NO OTRA

En Caso si: En qué forma?

2. Interviene usted en el diseño y/o en la determinación de funciones y responsabilidades de los puestos y sus requisitos para ocuparlos?

SI NO

En qué forma?

3. Interviene usted en la valoración y fijación de las remuneraciones de los puestos?

SI NO

En qué forma?

4. Cuál es su criterio sobre las remuneraciones en el sector Judicial ecuatoriano?

5. En qué forma interviene usted en el proceso de reclutamiento y selección de personal para cubrir puestos en el área bajo su responsabilidad?

6. Considera que el actual sistema de reclutamiento y selección de personal que utiliza la CSJ es adecuado?

SI NO

6.1 En caso no: Qué cambios serían necesarios para mejorar el proceso de reclutamiento y selección de personal?

7. Existe algún programa o plan en entrenamiento inicial para los nuevos empleados?

8. Realiza usted la evaluación del desempeño del personal bajo su supervisión?

SI NO

Periodicidad en caso Si:

8.1 Existe algún formato especial para la evaluación?

SI NO

8.2 Se discuten con el evaluado los resultados de la evaluación?

SI NO

8.3 Se fijan objetivos para mantener, superar o mejorar el rendimiento del personal a su cargo?

SI NO OTRAS

9. Podría especificar qué tipo de controles administrativos aplica usted al personal bajo su responsabilidad?

a)
b)
c)
d)

10. Existe algún sistema pre establecido para promoción y ascensos del personal bajo el área de su responsabilidad?

SI NO

En caso afirmativo, cómo se aplica?

11. Cuál es su opinión general sobre el nuevo Reglamento de Carrera Judicial?

12. Considera usted que el reglamento de carrera judicial promoverá el desarrollo profesional y el reconocimiento de méritos personales?

SI NO

Por qué?

13. En su opinión es necesario algún cambio en el Reglamento de Carrera Judicial?

H. CONTROL DE GESTION

1. Cómo se controla el cumplimiento de los objetivos, programas y metas de la CSJ y sus dependencias?

1.1 A nivel global
1.2 A nivel sectorial

2. Quién tiene a su cargo la función de evaluación del cumplimiento de objetivos, programas y metas?

2.1 A nivel global
2.2 A nivel sectorial

3. Periodicidad de la evaluación:

4. Existen formatos pre establecidos para control de la ejecución de objetivos, programas y metas?

SI NO

5. Quiénes toman acciones correctivas respecto de los planes, programas, objetivos y metas?

5.1 A nivel global
5.2 A nivel sectorial

6. Se cumplen oportunamente los objetivos, programas y metas preestablecidos?

SI NO PARCIALMENTE

Por qué?

I. COMENTARIOS ADICIONALES

Solicitar que el entrevistado mencione cualquier comentario adicional sobre los temas tratados. (Poner la referencia del tema).

Ref:

4.2 Procuraduría General y Ministerio Público

i. ¿Existen problemas entre la Procuraduría General y el Ministerio Público? En caso de respuesta positiva, ¿de qué tipo son?

ii. ¿Qué funciones desempeña usted en su oficina? ¿Cómo se efectúan en la práctica?

iii. ¿Qué piensa usted de los criterios de designación y remoción de los representantes del Ministerio Público?

iv. ¿Considera usted que la formación y capacitación de estos representantes es adecuada?

v. ¿Estima usted que los efectivos del Ministerio Público son suficientes?

vi. ¿De cuántos casos se ocupa usted mensualmente?

vii. ¿Qué mecanismos de control existen en su institución? ¿Cuál es el trámite para juzgar las causas recibidas? ¿Considera usted adecuados dichos mecanismos y trámites?

viii. ¿Estima usted que el presupuesto acordado al Ministerio Público es adecuado?

ix. ¿Cuáles son los principales problemas que se presentan en su institución? ¿Cómo remediarlas?

4.3 Procedimiento penal

Jueces de lo Penal

i. ¿Por qué estima usted que la mayoría de las denuncias se presentan en las comisarías?

ii. ¿Existen Juzgados de lo Penal de turno?

iii. ¿Con qué criterios nombra usted a los defensores de oficio? ¿Considera usted que cumplen con su misión de patrocinar a los procesados que no disponen de medios económicos para su defensa?

iv. ¿Qué opina usted de los defensores públicos?

v. ¿Por qué cree usted que, en muchos casos, hay tanto tiempo entre la comisión del delito y el inicio del proceso?

vi. ¿En qué proporción aproximadamente comisiona o delega usted la práctica de diligencias procesales a los Jueces de Policía? ¿Por qué hace usted esta delegación?

vii. ¿Qué significa para usted el sumario?

viii. Muchos procesos no tienen resolución definitiva. ¿Cuál es la razón para que ésto suceda?

ix. ¿Qué opina usted de la prueba?

x. ¿Cuáles son los criterios que usted considera para fundamentar la prisión preventiva del inculpado?

xi. La ley le autoriza a usted para confirmar o revocar la orden de prisión preventiva dictada por los Jueces de Policía. ¿Con base en qué criterios lo hace?

xii. ¿Con qué frecuencia concede usted la libertad condicional bajo caución o fianza?

xiii. ¿Cuáles son las principales razones para que los plazos judiciales previstos para el sumario y la etapa intermedia no se cumplan? ¿Ha impuesto usted alguna sanción por este motivo?

xiv. ¿Le parece a usted que los plazos legales son realistas?

xv. ¿Por qué cree usted que existe un alto porcentaje de sobreseimientos provisionales?

xvi. ¿Cómo aprecia usted la intervención de los Agentes Fiscales en el sumario y en la etapa intermedia?

xvii. Considera usted que es necesaria la presencia real de la Policía Judicial?

xviii. ¿Cuáles son los principales problemas que afrontan los Juazgados de lo Penal? ¿Cuáles son, a su criterio, las prioridades de reforma para solucionarlos?

Tribunales Penales

i. Muchos tratadistas sostienen que el plenario es una etapa de mero trámite, puesto que en él sólo se repite lo actuado durante el sumario. ¿Qué opina usted al respecto?

ii. ¿Cree usted que el plenario cumple la verdadera finalidad determinada por la ley?

iii. ¿Por qué no se cumplen los plazos establecidos en la ley para la duración de esta etapa procesal? ¿Ha impuesto usted alguna sanción por este motivo?

iv. ¿Le parece a usted realista dicho plazo legal?

v. ¿Cómo aprecia usted la intervención del Ministerio Público durante el plenario?

vi. ¿Considera usted que es necesaria la presencia real de la Policía Judicial?

vii. ¿Cuáles son los principales problemas que afrontan los Tribunales Penales? ¿Cuáles son, a su criterio, las prioridades de reforma para solucionarlos?

Cortes Superiores

i. ¿Por qué no se cumplen los plazos judiciales? ¿Ha impuesto usted alguna sanción por este motivo?

ii. ¿Le parecen a usted realistas los plazos judiciales?

iii. ¿Cómo aprecia usted la intervención del Ministerio Público en el proceso penal?

iv. ¿Considera usted necesaria la presencia real de la Policía Judicial?

v. ¿Cuáles son los principales problemas que afrontan las Cortes Superiores? ¿Cuáles son, a su criterio, las prioridades de reforma para solucionarlos?

5. CAUSAS INGRESADAS EN EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 1989

5.1. JUZGADOS PENALES

	Juzgado 4o. Penal Pichincha (Quito)		Juzgado 6o. Penal Guayas (Guayaquil)		Juzgado 3o. Penal Tungurahua (Ambato)		Juzgado 3o. Penal Imbabura (Otavalo)	
	N.	%	N.	%	N	%	N	%
Total 1989	456	100,0	459	100,0	382	100,0	176	100,0
Total 2o.trim.	134	29,4	168	36,6	97	25,4	59	33,5
Analizadas*	128	28,1	165	35,9	95	24,9	50	28,4
Delitos más frecuentes								
–robo–hurto	49	38,3	45	27,2	24	25,3	17	34,0
–estafa	25	19,5	15	9,0	15	15,8	6	12,0
–injurias	21	16,4	11	6,7	9	9,5	6	12,0
–cheques	4	3,1	–	–	10	10,5	–	–
–traf.drogas	4	3,1	–	–	–	–	–	–
–lesiones	–	–	16	9,7	–	–	3	6,0
–homic.asesinato	–	–	11	6,7	15	15,8	–	–
–abigeato	–	–	–	–	–	–	8	16,0
Tiempo entre comisión del delito e inicio del juicio								
–menos 1 mes	65	50,8	90	54,5	46	48,4	17	34,0
–1–2 meses	37	28,9	38	23,0	31	32,6	18	36,0
–3–4 meses	1	0,8	16	9,7	6	6,3	6	12,0
–5–6 meses	7	5,5	4	2,4	2	2,1	5	10,0
–6 meses–1 año	8	6,2	13	7,9	7	7,4	1	2,0
–más de 1 año	10	7,8	4	2,4	3	3,2	3	6,0
Lugar de inicio del juicio								
–comisaría	56	43,8	122	72,6	34	35,8	21	42,0
–intendencia	13	10,6	17	10,1	35	36,8	12	24,0
–juzgado	59	46,1	29	17,3	23	24,2	16	32,0
–tenencia política	–	–	–	–	3	3,2	1	2,0

Modo de inicio del proceso								
–denuncia	62	48,4	96	58,2	53	55,8	33	66,0
–acusación partic.	34	26,6	17	10,3	21	22,1	14	28,0
–informe policial	30	23,4	9	5,5	10	10,5	2	4,0
–pesquisa judicial	–	–	–	–	10	10,5	1	2,0
–excitativa fiscal	–	–	7	4,2	–	–	–	–
–otro	2	1,6	–	–	1	1,1	–	–
–prófugos	–	–	36	21,8	–	–	–	–
Situación procesado								
–prisión prevent.	48	37,5	31	18,8	5	5,3	–	–
–libertad	80	62,5	100	60,6	66	69,4	33	66,0
–prófugos	–	–	34	20,6	3	3,2	7	14,0
–no identificados	–	–	–	–	21	22,1	9	18,0
–sentencia conden.	–	–	–	–	–	–	1	2,0
Decisión sumario								
–sobres.provis.	37	40,2	19	52,8	7	24,2	14	31,1
–sobres.definit.	2	2,2	5	13,8	5	17,2	8	17,8
–elevac.plenario	34	37,0	6	16,7	9	31,0	14	31,1
–otras	19	20,6	6	16,7	8	27,6	9	20,0
Duración sumario								
–menos 1 mes	6	6,5	1	3,0	2	6,9	1	2,2
–1–2 meses	8	8,7	1	3,0	4	13,8	–	
–3–4 meses	20	21,7	4	12,1	3	10,3	5	11,1
–5–6 meses	12	13,1	2	6,1	4	13,8	4	8,9
–6 meses–1 año	31	33,7	20	60,6	12	41,4	18	40,0
–más de 1 año	15	16,3	5	15,2	4	13,8	17	37,8
Estado de la causa								
–en trámite	36	28,1	132	78,6	60	63,2	5	10,0
–dictamen	86	67,2	32	19,0	–	–	–	–
–inhibitoria	3	2,3	1	0,6	2	2,1	1	2,0
–archivadas	–	–	–	–	9	9,5	27	54,0
–otras	3	2,3	3	1,8	24	25,2	17	34,0
Recursos								
–apelación	60	–	6	–	7	–	4	–
–amparo	..	–	2	–	–	–	–	–
–consulta	–	–	–	–	–	–	16	–

* Algunos expedientes no se han podido encontrar

5.2. TRIBUNALES PENALES

	Tribunal 1o. Penal Pichincha (Quito)		Tribunal 3o. Penal Guayas (Guayaquil)		Tribunal Penal Tungurahua (Ambato)		Tribunal 2o. Penal Imbabura (Otavalo)	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Total 1989	66	100,0	76	100,0	62	100,0	182	100,0
Total 2o.trim.	20	30,3	19	25,0	17	27,4	55	(8,0)
Delitos más importantes								
– tráf. drogas	6		2		–		–	
– tenenc. drogas	3		–		–		–	
– lesiones	3		–		–		–	
– cheques	2		–		2		2	
– estafa	2		–		3		–	
– robo–hurto	–		7		3		3	
– homicidio	–		6		–		–	
– muerte	–		–		2		1	
– abigeato	–		2		–		1	
– violación	–		–		3		–	
– pudor	–		–		–		1	
Decisión								
– en suspenso	–	–	–	–	1	5,9	2	25,0
– sent. absol.	3	15,0	3	15,8	1	5,9	1	12,5
– sent. conden.	17	85,0	16	84,2	15	88,2	5	62,5
*prisión	11	(65,0)	5	(31,0)	12	(80,0)	4	(80,0)
*reclusión	6	(35,0)	11	(69,0)	3	(20,0)	1	(20,0)
Duración plenario								
– menos 1 mes	15	75,0	2	10,5	9	52,9	7	87,5
– 1–2 meses	5	25,0	9	47,4	6	35,3	1	12,5
– 3–4 meses	–	–	3	15,8	1	5,9	–	–
– 5–6 meses	–	–	2	10,5	–	–	–	–
– 6 meses–1 año	–	–	3	15,8	1	5,9	–	–
Recursos								
– casación	2		2		2		–	
– revisión	1		1		–		–	
– nulidad	–		–		2		–	

306

5.3. CORTES SUPERIORES

	Sala 2a Penal Pichincha (Quito)		Sala 3a Penal Guayas (Guayaquil)		Sala 2a Penal Tungurahua (Ambato)		Sala 2a Penal Imbabura (Otavalo)	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Total 1989	349	100,0	223	100,0	350	100,0	251	100,0
Total 2o.trim.	77	22,1	70	31,4	86	24,6	59	
Delitos más frecuentes								
– robo–hurto	18		22		14		6	
– estafa	13		7		7		2	
– cheques	–		–		5		2	
– lesiones	5		–		18		2	
– injuria	–		–		4		–	
– tráf. drogas	–		15		–		–	
– muerte	–		7		–		2	
– perjurio	–		–		–		–	
– Tránsito	13		–		–		–	
Decisión								
– confirmación	24	77,4	51	75,0	68	79,1	12	80,0
– revocación	6	19,3	14	26,6	1	1,1	3	20,0
– otras	1	3,2	3	4,4	–	–	–	–
Duración plenario								
– menos 1 mes	1	3,2	2	2,9	5	7,3	6	40,0
– 1–2 meses	4	12,9	20	28,6	–	–	8	53,3
– 3–4 meses	2	6,5	12	17,1	11	15,9	1	6,7
– 5–6 meses	2	6,5	4	5,7	6	8,7	–	–
– 6 meses–1 año	12	38,7	22	31,4	33	47,8	–	–
– más de 1 año	10	32,2	8	11,4	14	20,3	–	–
Recursos								
– casación	—		1		–		–	

207

RECOMENDACIONES ADOPTADAS POR EL PLENARIO DEL "SEMINARIO NACIONAL SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ECUADOR"

Las recomendaciones que se presentan a continuación fueron las aprobadas durante la realización del Seminario sobre Administración de Justicia. Como primer paso, se discutieron en comisiones, y seguidamente fueron ratificadas en sesión plenaria.

I. LA FUNCION JURISDICCIONAL

1. Dispersión de la Función Jurisdiccional

Recomendación 1.1

Examinar la posibilidad y oportunidad de crear un órgano coordinador del sistema jurisdiccional ecuatoriano, cuya misión fundamental sería fortalecer el principio de unidad jusrisdiccional mediante la incorporación progresiva de algunas jurisdicciones especiales al Organo Judicial y emitir dictamen acerca de las reformas o proyectos de reformas de las legislaciones que regulan dichas jurisdicciones especiales.

Este órgano, que podría denominarse Consejo Nacional de Coordinación Jurisdiccional, estaría integrado por los presidentes de la Corte Suprema, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Tribunal Fiscal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de los Tribunales: militar, policial y Supremo Electoral y de un delegado de los tribunales y juzgados especiales.

2. Designación y duración en el cargo de los magistrados

Recomendación 2.1

Revisar el actual sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los demás tribunales de máximo rango de la Función Jurisdiccional.

Recomendación 2.2

Se recomienda que los jueces y magistrados sean designados en forma vitalicia.

3. Concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema

Recomendación 3.1

Redefinir adecuadamente las atribuciones y funciones del Tribunal de la Corte Suprema. Se considera apropiado que éste sea el órgano de mayor jerarquía para la fijación de políticas y objetivos institucionales en materia judicial y administrativa, aprobación de planes y presupuestos, creación de jurisprudencia en fallos contradictorios y control y supervisión de los procesos judiciales en los distritos.

Adicionalmente, el pleno de la Corte conocería y aprobaría los proyectos referentes a las reformas a las leyes, a la uniformidad y simplificación de trámites judiciales y a otros de similar naturaleza que hubieren sido previamente preparados y estudiados por la División Técnica.

Las salas de la Corte Suprema estarían dedicadas, con mayor profundidad y tiempo, a la atención, trámite y resolución de las causas que les corresponda.

Recomendación 3.2

Redefinir la integración de únicamente tres tipos de comisiones internas de la Corte Suprema: Fallos Contradictorios, Asuntos Presupuestarios y Financieros, y Control y Supervisión de Causas Judiciales. Con la salvedad de que el Tribunal de la Corte Suprema de Justicia apruebe esta recomendación.

Recomendación 3.3

Delegar todas las demás atribuciones y funciones administrativas al Presidente de la Corte Suprema y otros órganos de apoyo que se definen en la estructura básica para la organización interna.

Las funciones que actualmente corresponden a la Comisión de Quejas y Reclamos deberían transferirse al Presidente de la Corte Suprema y/o a la Comisión Nacional de Carrera Judicial.

Recomendación 3.4

Relevar al Presidente de la Corte Suprema de su condición de juez de primera instancia y transferir esta responsabilidad a la sala que corresponda en sorteo. La segunda instancia para estas causas sería transferida a un tribunal especial integrado por los presidentes de las salas, excepto el de la sala que hubiere conocido en primera instancia.

Recomendación 3.5

Delegar a los presidentes de las Cortes Superiores la ejecución y administración de los respectivos presupuestos distritales aprobados previamente por el Tribunal de la Corte

219

Suprema, relevándolos de su condición de jueces de primera instancia, en forma similar a la sugerida en la recomendación anterior.

Recomendación 3.6

Estudiar la posibilidad de crear salas especializadas que sustituyan a las actuales que conocen, tramitan y resuelven causas relacionadas con varias materias, según les corresponda en sorteo.

Dependiendo de los resultados del estudio, las salas podrían constituírse por materias especializadas y, a la vez, hacer las funciones de las comisiones jurídicas por materias. Los Presidentes de las salas integrarían la Comisión de Fallos Contradictorios. Esta recomendación sobre la especialización de las salas debería extenderse también a los ministros de las mismas.

4. Modernización, racionalización y descentralización de la estructura administrativa

Recomendación 4.1

Adoptar los siguientes criterios básicos, premisas y conceptos para llevar a cabo el proceso de reformulación de la estructura orgánica interna de la Corte Suprema y sus dependencias:

a) Distinguir dos tipos de actividad claramente diferenciables: las funciones o tareas jurisdiccionales, que son las que están directamente vinculadas con el cumplimiento de los fines institucionales; y, las funciones o tareas administrativas-financieras, es decir las que sirven de apoyo para el mejor cumplimiento de las primeras.

b) Agrupar con racionalidad las actividades de la Corte Suprema, de modo que no se produzca superposición conflictiva entre funciones jurisdiccionales y administrativas-financieras.

c) Distinguir con claridad los órganos encargados de la formulación y fijación de políticas, objetivos y metas, de aquéllos encargados de ejecutar y administrar las tareas .

d) Redimensionar la concentración de tareas administrativas-financieras en los niveles superiores del Tribunal de la Corte Suprema. Ello conlleva la necesidad de aplicar procesos decisivos de delegación y descentralización administrativa hacia los órganos sectoriales. Las tareas, especialmente las administrativas-financieras, deben delegarse al nivel más bajo de la organización que se encuentre en capacidad de ejecutarlas con responsabilidad.

e) La Corte Suprema necesita, además de su Presidente, un Administrador Ejecutivo que asuma parte de la responsabilidad en la dirección de las tareas adjetivas a nivel central en Quito. Igualmente se hace necesario un Administrador a nivel distrital que se encargue de las funciones económicas y de administración de personal de cada distrito, y comparta con el Presidente las tareas de esta naturaleza.

f) El Presidente de la Corte Suprema debe estar apoyado y respaldado por una plana mayor, constituída por profesionales especializados y de amplia experiencia, y encargada de la concepción, planificación, ejecución y evaluación de la política general.

g) Se debe reagrupar y redefinir los órganos de apoyo en concordancia con los criterios y principios antes indicados. Especial importancia debería otorgarse a los órganos de planificación y control de gestión, así como a los encargados de los sistemas informatizados, de información estadística y de seguimiento de causas.

Recomendación 4.2

Adoptar una estructura organizacional básica que procure incorporar los lineamientos generales antes descritos. En la página 20 del Resumen Ejecutivo consta el diagrama respectivo que se adjunta. Asimismo en el Anexo No. 14 del Estudio se incluye el detalle descriptivo de la estructura básica propuesta.

5. Planificación

Recomendación 5.1

Reforzar los planteamientos y lineamientos existentes sobre planificación de las actividades de la Corte Suprema y sus dependencias en el país. Los objetivos y planes globales deberían formularse para períodos de por lo menos cuatro años; complementarse con programas operativos anuales que contengan programas y metas alcanzables; ponerlos en ejecución; y, reformular el ciclo al término de cada ejercicio económico, a la luz de los resultados alcanzados y evaluados mediante sistemas pre-establecidos para control de gestión.

Recomendación 5.2

Dotar al Departamento de Planificación de los recursos humanos y de las facilidades necesarias para sustenta los planes de desarrollo de la institución.

Recomendación 5.3

Involucrar en el proceso de planificación a los órganos distritales y a las unidades centrales de apoyo, de modo que se obtenga su efectiva participación en la ejecución.

6. Presupuesto y financiamiento

Recomendación 6.1

Diseñar y ejecutar un plan estratégico dirigido a lograr una reforma constitucional por la cual se asigne a la Función Jurisdiccional un porcentaje fijo del presupuesto general del Estado. Este plan debería ejecutarse en el año de 1991 para que la disposición tenga vigencia en el presupuesto de 1992. La asignación presupuestaria así conseguida debería constar como partida global en el presupuesto general del Estado.

Recomendación 6.2

El Tribunal de la Corte Suprema, en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que le otorgan autonomía, debería aprobar el programa-presupuesto operativo anual. En la elaboración de este programa-presupuesto deberían tomarse en cuenta los planes previamente elaborados por el Departamento de Planificación con la participación de los órganos distritales y otros. Igualmente deberían incluirse todos los recursos disponibles.

Recomendación 6.3

El programa-presupuesto así aprobado debería comunicarse al Ministerio de Finanzas para que ordene las transferencias y créditos automáticos a la Caja Judicial de la Corte Suprema, mediante cuotas mensuales equivalentes a una doceava parte de la asignación global constante del presupuesto general del Estado.

Recomendación 6.4

El programa-presupuesto operativo anual aprobado por el Tribunal de la Corte Suprema debería ser difundido internamente y aplicado por los órganos responsables de alcanzar los objetivos definidos en los programas. El control de su ejecución sería llevado a cabo por el Presidente de la Corte, los Departamentos de Planificación y Financiero y, en materias de excepción, por la Comisión Interna del Tribunal.

7. Carga de Trabajo y acumulacón de causas

Recomendación 7.1

Realizar con carácter prioritario un censo nacional sobre el número y estado de las causas pendientes de resolución en cada judicatura. Ello permitirá contar con la base cierta para su seguimiento ulterior y para la planificación en este campo.

Recomendación 7.2

Desarrollar, en la fase posterior, estándares o coeficientes que permitan identificar con propiedad los niveles de productividad de las judicaturas y los grados de concentración y/o necesidad de creación de nuevas judicaturas.

8. Administración de personal

Recomendación 8.1

Redimensionar el número y las atribuciones de órganos y funcionarios encargados de los distintos procesos de administración de personal, a la luz de los cambios que se apliquen en la organización.

Recomendación 8.2 a 8.6

No fueron consideradas por el grupo ni el plenario al considerarlas fuera del problema en cuestión.

Recomendación 8.7

Simplificar la administración de las remuneraciones mediante el uso de programas sencillos en equipos y sistemas informatizados.

Recomendación 8.8

Promover el aumento de la base de la aportación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) con el sueldo básico y el subsidio por antigüedad.

Recomendación 8.9

Que se instituya la jubilación patronal.

9. Sistemas de información: Estadísticas judiciales

Recomendación 9.1

Reorientar las estadísticas judiciales de manera que su principal usuario sea el administrador de justicia, para que éste las utilice en el seguimiento y control del proceso de administración de justicia.

Recomendación 9.2

Diseñar un sistema de estadísticas judiciales y seguimiento de causas, según los lineamientos que se indican en el Anexo No.15.

3/3

10. Automatización de oficinas

Recomendación 10.1

Darle seguimiento al proyecto en desarrollo dentro del PRODAD, considerando sobre todo los siguientes aspectos:

a) Un programa de automatización de oficinas no tiene que ser necesariamente uniforme a través del país, sino más bien ajustado a satisfacer prioritariamente las necesidades de los despachos judiciales con mayor volumen de causas.

b) La adopción de una serie de "formularios o resoluciones tipo" electrónicas con la finalidad de incluirlos en una base de datos a nivel nacional puede oponerse al objetivo de flexibilidad y requiere necesariamente de interconexión, es decir de un equipo de macro-computadoras, de alto costo.

c) La base de datos debería establecerse a nivel de distritos judiciales.

d) Más que definir un Plan Nacional de Desarrollo Informático, lo más conveniente sería diseñar un Plan de Desarrollo de Sistemas de Información.

e) Para la creación de un Centro de Cómputo Judicial se requiere previamente que se hayan diseñado los sistemas y procedimiento y que se hayan definido quiénes serían los usuarios de las estadísticas. Asimismo conviene explorar las posibilidades que puede ofrecer al respecto el sistema LEXIS.

11. Otros

Recomendación 11.1

Revisar y fortalecer los procesos de reformulación de las leyes sustantivas y adjetivas.

Recomendación 11.2

Promover la realización de seminarios o talleres periódicos de jueces, como medio apropiado para alcanzar los objetivos indicados en la recomendación anterior.

12. Observaciones generales sobre las recomendaciónes

En el desarrollo analítico de las recomendaciones precedentes se refleja la imagen organizacional actual de la Corte Suprema y sus dependencias judiciales en el Ecuador, así como el entorno en el cual desarrolla sus actividades y las relaciones que mantiene con otros organismos del Estado.

A la luz de esa imagen corresponde estructurar lo que podría denominarse un plan de lineamientos generales que defina una especie de situación deseable, orientada a suplir las deficiencias actuales pero también con una mirada al futuro de largo plazo incerta en el desarrollo tecnológico y la cooperación internacional.

En este proceso, las bases del diagnóstico son relevantes y ayudan a identificar, por oposición a las deficiencias, las características deseables de la organización. A su vez la organización de la Corte Suprema y de la Funcion Jurisdiccional como conjunto, deben encajar apropiadamente en el sistema orgánico de funcionamiento y de las reformulaciones que se lleven a cabo en otros organismos y funciones del Estado.

De acuerdo a las puntuaciones antes anotadas se puede identificar dos categorías básicas de problemas o situaciones conflictivas:

a) aquellos cuyas resolución trasciende el ámbito de acción de la Corte Suprema, es decir, que requieren reformas Constitucionales y legales, así como la cooperación de otros órganos del Estado; y,

b) los que podrían resolverse en forma autónoma hacia el interior de la Corte Suprema.

En ambos casos cabe señalar que los problemas o situaciones conflictivas no son independientes ni excluyentes. Por el contrario, se interrelacionan y se vinculan estrechamente, en alguna forma directa o indirecta.

En adición a los problemas o situaciones conflictivas identificadas por CAJ/FIU, debería considerarse los que se hubieren detectado en el programa de desarrollo administrativo PRODAD, ILANUD y FONAPRE, de tal manera que resulte en un compromiso interinstitucional para llevar a cabo el proceso global de reformulación.

El mecanismo más apropiado para la implementación efectiva y práctica de las reformulaciones necesarias sería llevado a cabo bajo iniciativa y dirección de la Corte Suprema de Justicia y con la colaboración de organismos internacionales.

315

II. LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO Y EL MINISTERIO PUBLICO

1. Modelo de Ministerio Público

Recomendación 1.1

Promover un amplio diálogo o debate sobre la reestructuración del Ministerio Público entre los diferentes organismos involucrados en la Adminsitración de Justicia, cuya finalidad esencial sería la determinación del modelo del Ministerio Público más adecuado.

2. Relaciones con otros organismos

Recomendación 2.1

Conformar una Comsión entre las autoridades del Ministerio Público, de la Función Jurisdiccional y de la Policía Nacional a fin de establecer mecanismos de coordinación.

3. Función del Ministerio Público en el proceso penal

Recomendación 3.1

Reforzar el papel del Ministerio Público en el proceso penal para que éste tenga una mayor participación en la instrucción del sumario, y en especial considerar atribuirle mayores funciones en la orientación de la investigación del delito.

4. Personal

Recomendación 4.1

Establecer un reglamento para los funcionarios del Ministerio Público, que garantice su estabilidad y carrera profesional.

Recomendación 4.2

Aumentar el número de agentes fiscales a fin de que el Ministerio Público pueda cumplir con su labor. Para ello se debe tomar en consideración la carga de trabajo en las diferentes jurisdicciones.

5. Régimen disciplinario y controles

Recomendación 5.1

Fortalecer los mecanismos de control vigentes para los funcionarios del Ministerio Público, a fin de extender el control que ejercita la Procuraduría General del Estado en su función de patrocinio del Estado, hacia el patrocinio público. Asimismo, se recomienda aplicar los mecanismos de control existentes legalmente previstos y analizar la posibilidad de crear otros adicionales.

III Y IV. LA DEFENSA Y EL PROCESO PENAL

1. Aspectos generales

Recomendación 1.1

El ejercicio de la justicia penal debe corresponder exclusivamente a los jueces dependientes de la Función Jurisdiccional con exclusión de cualquier otra función del Estado.

Recomendación 1.2

Establecer los jueces de Paz que conocerán los delitos del artículo 428 del Código de Procedimiento Penal y las contravenciones.

Recomendación 1.3

Elaborar por parte de la Corte Suprema, un proyecto de ley en el que se contemplen las reformas indispensables para el cumplimento de lo expuesto.

2. Prisión preventiva

Recomendación 2.1

Tomar las medidas adecuadas para reducir substancialmente el número de inculpados puestos en prisión preventiva. Entre ellas las siguientes:

a. Exhortar a los jueces de instrucción a acatar el sistema actual según el cual, la prisión preventiva es medida de excepción, y por tanto, debe aplicarse cuando a criterio del juez sea necesaria. Para ordenarla el juez cumplirá siempre con lo previsto en el inciso último del Art. 177 del Código de Pocedimiento Penal.

b. Que la Corte Suprema de Justicia plantee la reforma legal en el sentido que el Art. 179 del Código de Procedimiento Penal diga lo siguiente: "Si de los antecedentes

procesales se establece que el delito objeto del proceso es de aquellos que son sancionados con una pena que no exeda de tres años de prisión (substituyendo el texto actual que prevé un año) y que el acusado no ha sufrido condena anterior, el Juez se abstendrá de dictar el auto de prisión preventiva, independientemente de la pena que puede imponer en la sentencia.

c. Que ciertos delitos graves castigados con reclusión sean objeto de excarcelación y que los jueces de instrucción no ordenen la prisión preventiva.

3. Etapas del Proceso Penal

Recomendacion 3.1

Tomar las medidas necesarias para que los jueces cumplan adecuadamente con el texto legal para precautelar y que se cumpla con los objetivos de cada etapa del proceso penal.

Recomendación 3.2

Establezcer el enjuiciamiento penal en una sola etapa y que esta sea oral.

Recomendación 3.3

Eliminar del sistema actual, la atribución acordada a los jueces de policía de instruir el sumario.

4. Plazos judiciales

Recomendacion 4.1

Analizar las causas del incumplimiento de los plazos judiciales.

Recomendación 4.2

Que la Corte Suprema de Justicia dentro de la facultad interpretativa prevista por la ley se pronuncie así: porque los jueces se sujeten a los plazos señalados por la ley. Lo actuado fuera de tales plazos no tendrá efecto alguno, salvo el cumplimiento de diligencias pendientes ordenadas dentro de esos plazos.

Recomendación 4.3

Implementar el organismo de auditoría previsto en el plan Bienal de la Corte Suprema de Justicia.

ATTACHMENT 11

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

MEMORANDUM

RESTRICTED USE ONLY

TO: Luis Salas

FROM: Luis G. Solís

DATE: May 2, 1991

ISSUE: Meeting with Justice Sector Update Director Mr. Saborío

****

On May 2, Mr. Armando Saborío, Costa Rican Justice Sector Update Director, met with CAJ/FIU Deputy Director Tirza Rivera and Research Coordinator Luis G. Solís to provide information on the Update's development. Following, a summary of the meeting's most relevant points.

1. JUDICIARY COMPONENT

1.1 Mr. Saborío said Mr. Rubén Hernández, a well known Constitutional Law expert, had been contracted to conduct the study on appointments and Judiciary career. As stated in the terms of reference defined by the National Commission for Justice Reform, this study is to be finished in two months.

1.2 Mr. Saborío explained that on the budget study, the National Commission had requested Executive Director Egennery Venegas to clarify with the Supreme Court the possibility of shifting the emphasis from procurement issues to execution policies. There will be no contracting until then.

FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY
Apartado 641-1011 - San José, Costa Rica - (506) 32-2852 - FAX (506) 31-4969

1.3 On the Human Resources study, the National Commission instructed Mr. Saborío to carry out a "bid by invitation" process among local consulting firms. While this activity had not been yet begun, Mr. Saborío expressed it would soon be started.

2. CORRECTIONS SYSTEM COMPONENT

2.1 Mr. Saborío said he had met with Ministry of Justice representatives and they had decided to carry out the training, library and criminal prevention program activities themselves.

2.2 The infrastructure studies requested by the Ministry of Justice will be carried out by Mr. Javier Ruiz, an expert on correctional constructions.

3. POLICE

3.1 Mr. Saborío detailed the difficulties facing the execution of the police component of the update. Mostly political in nature, these difficulties arise from the multiple actors involved (including two independent legislative commissions), as well as from jurisdictional overlapping which have rendered the National Commission incapable of crafting a definitive strategy to comply with this objective.

3.2 Nevertheless, Mr. Saborío informed CAJ/FIU of the appointment of a Judge (José Manuel Aguero), and a Prosecutor (María Gerarda Arias) by the Judiciary and the Attorney General's Office, to aid one of the legislative commissions to draft a new and comprehensive Police Law.

ISSUES

1. Mr. Saborío requested CAJ/FIU support in the revision of the Final Reports. Deputy Director Rivera reiterated CAJ/FIU's commitments to this regard, and our willingness to provide all the necessary technical advice required by the Update.

2. Mr. Saborío offered CAJ/FIU the terms of reference of the contracted personnel to date, in order for the Center to have a clear picture of the tasks currently being performed. While Deputy Director Rivera thanked Mr. Saborío for his offer, she insisted in the need to have the Commission define the specific workplan for CAJ/FIU

in **all** the components. She made it clear that these activities had to be finalized by December 31.

3. Mr. Saborío mentioned the fact he is not attending the National Commission's regular meetings and therefore communicates with it through the Executive Secretary. Although CAJ/FIU respects whatever decision that the Commission has made to this regard, we feel that the presence of Mr. Saborío in these meetings could greatly facilitate his duties as Update Director.

4. Mr. Saborío said he would contact CAJ/FIU again as soon as possible in order to provide more information.

cc:	Luis Salas	CAJ/FIU Miami
	Carl Cira	RAJO
	Sharon Israelow	LAC/DI

ATTACHMENT 12

Corte Suprema de Justicia

Asamblea Legislativa

Ministerio de Justicia

Procuraduría General de la República

Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica

Colegio de Abogados

COMISION NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

SAN JOSE, COSTA RICA
TELEFONO: 33-7776
33-7803

20 de junio 1991
SE-342-91

Señora
Licda. Tirza Rivera
Subdirectora
Centro para la Administración de Justicia
PRESENTE

Estimada señora:

Conforme se estipula en su memorando de fecha 18 de junio de 1990, dirigido a los miembros de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, en relación con la asistencia que prestaría CAJ/FIU a la Comisión en las labores de actualización del Estudio Sectorial y Actividades de Seguimiento, esta asesoría incluía los siguientes compromisos por parte de su institución:

1.- **Asesoría en el proceso de selección del director del proyecto, los consultores y las firmas encargadas de realizar el estudio.** Este punto ya fue ejecutado por la Comisión Nacional, seleccionándose como es de su conocimiento al Lic. Armando Saborío como Director de la Actualización. Están además nombrados los consultores y en proceso de contratación las firmas requeridas.

2.- **Revisión de los informes finales presentados por los consultores y firmas, así como el informe final preparado por el Director del Proyecto.** Dado el grado de avance que presenta el proyecto, se estima que a finales del mes de agosto estarán listos los informes finales de los consultores y firmas, y a principios del mes de octubre el informe final que debe rendir al

224

COMISION NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

SAN JOSE, COSTA RICA
TELEFONO: 33-7776
33-7803

Corte Suprema de Justicia

Asamblea Legislativa

Director del Proyecto.

3.- **Asesoría en materia de elaboración e interpretación de las posibles encuestas a realizar.** Sobre este punto estaré remitiendo a CAJ/FIU la información necesaria a la brevedad posible.

Ministerio de Justicia

4.- **Aporte de un experto en policía, encargado de revisar el informe final del Estudio Sectorial Sector Policía.** Como es de su conocimiento, la actualización del Sector Policía se está realizando en coordinación con la Comisión Especial Legislativa que estudia los Cuerpos de Policía y tiene como resultado final la elaboración de un anteproyecto de ley marco sobre la materia. Como asesores están colaborando con la Comisión Especial los señores Lic. José Manuel Arroyo, la Licda. Maria Gerarda Arias, quienes prepararan el anteproyecto de ley: y el Dr. Constantino Urcuyo, quien junto con un asistente contratado al efecto, tiene a su cargo la actualización del Sector Policía.

Procuraduría General de la República

Sobre el trabajo que se está realizando, nos informa el señor Rodney Rodríguez, asistente de la Comisión Especial Legislativa, que el experto extranjero deberá incorporarse al grupo de trabajo en la primera o segunda semana de setiembre. La Comisión Especial sugiere que en la medida de lo posible se contrate al señor Alfredo Piris.

Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica

5.- **Financiamiento del 50% de los costos de la realización del taller final de la actualización del estudio, hasta la suma de $5,000.00.** Oportunamente estaré informando la fecha de realización de esta actividad.

Colegio de Abogados

Corte Suprema de Justicia

Asamblea Legislativa

Ministerio de Justicia

Procuraduría General de la República

Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica

Colegio Abogados

COMISION NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

SAN JOSE, COSTA RICA
TELEFONO: 33-7776
33-7803

Siendo que nos hemos enterado, que va a dejar la Subdirección de CAJ/FIU y dado que aún quedan pendientes algunos de los compromisos adquiridos por esta institución en lo que se refiere a la actualización del Estudio Sectorial, le ruego me indique la persona que asumirá por parte de CAJ/FIU el cumplimiento de tales compromisos.

De usted, con la mayor consideración y estima,

Lic. Rodrigo Montenegro Trejos
Presidente

c.c.:/ archivo
Estudio Sectorial y Actividades de Seguimiento,
Correspondencia General

ATTACHMENT 13

CENTRO
PARA LA
ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

San José, 8 de Julio de 1991

Señor
Magistrado Rodrigo Montenegro Trejos
Presidente
Comisión Nacional para el Mejoramiento de la
Administración de Justicia

Estimado señor Presidente:

Tengo el agrado de saludarlo en ocasión de avisar recibo y referirme a su atento oficio SE-342-91 del pasado 20 de junio. En él, usted se refiere a la asistencia técnica que el Centro para la Administración de Justicia (CAJ/FIU) concordó ofrecer a la Comisión Nacional según los términos indicados en los oficios SE-1114-90 y SE-1125-90 y comunicado a la señora Directora Ejecutiva en carta del 24 de octubre de 1990.

En varias ocasiones he tenido la oportunidad de reiterar a la Comisión en pleno y al señor Director del Estudio Sectorial Lic. Armando Saborío, la anuencia del CAJ/FIU de cumplir a cabalidad con las asesorías requeridas por la Comisión.

Es así, como ante su solicitud de contratar al experto extranjero señor Alfredo Piris para la revisión del informe final del Estudio Sectorial sobre Policía, procedimos de inmediato a realizar las gestiones necesarias. Ante dichas gestiones, el Ing. Piris, quien inicialmente había manifestado su disposición, al no concretarse ningún compromiso después de un año, ha asumido obligaciones que, según nos manifiesta, le impiden atender cualquier asunto adicional en nuestro país durante los próximos meses. Sin embargo, señala estar en la mejor disposición de colaborar desde su país, analizando o revisando los documentos pertinentes. Ahora bien, si la Comisión Nacional considera de vital importancia el análisis "in situ", el CAJ/FIU tendría a disposición expertos alternativos en materia de policía tales como el Dr. Jose Ma. Rico y el Dr. Luis Salas.

Para proceder con la traída de cualquiera de estos expertos internacionales, nos resulta indispensable que la Comisión nos indique, lo antes posible, las fechas precisas en que la consultoría es requerida. Para la definición de tales fechas, les rogamos tomar en consideración que el presupuesto de que disponemos contempla una semana de trabajo en Costa Rica.

Florida International University
Apartado 641-1011 • San Jose, Costa Rica • (506) 32-28-52 • FAX (506) 31-49-69

Con relación a los demás compromisos del CAJ/FIU para con la Comisión Nacional, una vez más me permito reiterarle nuestra voluntad de llevarlos a buen término tan pronto como los insumos necesarios para ello nos sean entregados, y las fechas nos sean definidas.

Deseo también informarle que a partir del 1 de agosto la M.Sc. Laura Chinchilla quedará a cargo de nuestra oficina. La señora Chinchilla es una profesional de reconocido prestigio que estoy segura satisfará a plenitud todos los programas de nuestra institución.

Aprovecho la ocasión para saludarlo y reiterarle a usted y a la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, las seguridades de mi más alta consideración,

Muy atentamente,

Tirza Rivera Bustamante
Subdirectora

cc: Sharon Israelow — LAC/DI
Lynn Hammergren — RAJO
Luis Salas — CAJ/FIU
Gerardo Villalobos — Comisión Nacional
Egennory Venegas — Comision Nacional

329

ATTACHMENT 14

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

72-24 5/2/96

I. CONCLUSIONES

Las mujeres constituyen la mitad de la población de América Central, entendiendo por esta el territorio constituido por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta mitad de la población es mitad cubana, mitad rural y considerablemente pobre. Aproximadamente un 80% de la población femenina es excepto en Costa Rica y Panamá. Ellas encabezan un tercio de los hogares existentes en la región. Asimismo, las mujeres presenta un elevado número de hijos (5.5. por mujer como promedio regional) y una alta proporción de jóvenes (45% de las mujeres tiene menos de 15 años y 65% menos de 25 años, excepto en Costa Rica y Panamá, en donde se ha dado una caída en los índices de natalidad y de control de la mortalidad).[1]

Entre un cuarto y un tercio de las mujeres en edad de trabajar se registran inmersas en el mercado laboral. En general, estas mujeres realizan el trabajo menos calificado. Aún cuando logran obtener trabajos calificados, su ascenso profesional es más lento y difícil que el de los hombres y se mantiene respecto de ellas una discriminación laboral (perciben entre un 13% y un 27% menos que sus colegas varones). De igual manera, el nivel de desempleo femenino es mayor que el de los hombres.[2]

El nivel educativo de las mujeres de América Central varía de país en país. Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua presentan algunas de las tasas más altas de analfabetismo en América Latina (entre el 25% de Nicaragua y el 40% de Guatemala). Solo el 15% de las mujeres de la región llega a realizar estudios secundarios y únicamente el 2.5% realiza estudios universitarios, especialmente en aquellas carreras consideradas socialmente como "femeninas".[3]

Durante la década de los ochenta, se produjeron cambios importantes en las constituciones políticas centroamericanas que mejoraron la condición jurídica de las mujeres. Asimismo, los países del área suscribieron convenciones internacionales tendientes a la eliminación de la discriminación en contra de la mujer. Sin embargo, estos cambios en los niveles superiores del ordenamiento jurídico no han hecho efectivos a nivel de la legislación ordinaria. En este nivel, persisten una serie de leyes discriminatorias o no existen leyes que implementen las disposiciones contenidas en las constituciones o convenciones internacionales. Valga indicar que todos los países de la región han suscrito la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), pero no la aplican en forma efectiva.[4]

En la región, las mujeres están muy mal representadas en los puestos de elección popular y en la administración pública. No fue sino hasta mediados de este siglo que adquirieron el derecho al voto (entre 1940 y 1950). Las mujeres que ocupan un cargo político o un puesto público con poder decisorio siguen siendo la excepción a la regla. Esto se debe en gran parte a la escasez de mujeres en puestos decisorios en los partidos políticos, pues son estos el conducto obligado hacia los puestos públicos o de elección popular. (Véase cuadro 27).

1. Véase, GARCIA, Ana Isabel y Enrique Gomariz, Op. cit. y Cápitulo I de este libro

2. Ibid.

3. Ibid.

4. Ibid.

232

CUADRO No. 27

AÑO EN QUE LAS MUJERES ADQUIRIERON EL DERECHO AL VOTO

1941 (Concejales) 1946 (Presidente y diputados)	PANAMA
1946	GUATEMALA
1949	COSTA RICA
1950	EL SALVADOR
1951	NICARAGUA
1955	HONDURAS

FUENTE: Participantes en el Taller.

La participación política de las mujeres del área es notoriamente débil. Las mujeres solo constituyen 20% de los miembros de los sindicatos, entre un 10 y un 15% de las cooperativas y no superan el 5% de la dirección de ambos tipos de organizaciones. En cuanto a la participación propiamente política, las mujeres si bien constituyen entre el 45 y 49% del registro de los electores, no superan el 15% de los puestos para candidatos de representación popular, ello principalmente porque no se han incorporado a las estructuras de los partidos políticos, en donde solo representan 25% de los miembros. En la administración pública participan escasamente en el Poder Ejecutivo y no superan el 15% de los miembros de los Poderes Legislativos. En la administración local su participación oscila entre un 8% (Guatemala) y un 28% (Honduras). Asimismo, pareciera no existir a corto plazo ningún movimiento que obligue a los partidos políticos a adoptar medidas de acción que promuevan el acceso de las mujeres a los niveles de decisión política.[5] Solo en Costa Rica, la Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer contiene una iniciativa al respecto.[6]

Existe una correlación directa entre el incremento de mujeres en puestos decisorios e indicadores como el aumento de alfabetismo femenino, la ampliación de acceso a la enseñanza secundaria y su creciente participación en el mercado laboral. De ahí que con el panorama un tanto desolador que presentan las mujeres de América Central en cuanto a índices de alfabetismo, acceso a la educación e ingreso al mercado laboral, su acceso significativo a los puestos de toma de decisiones no parece vislumbrarse en un futuro cercano. No obstante, una de las áreas en que las centroamericanas han logrado ingresar con mayor éxito a los puestos de nivel decisorio es la de la administración de justicia.

Existe un creciente número de juezas impartiendo justicia diariamente en la región y adoptando decisiones que afectan a un grupo de ciudadanos y en último término, a la comunidad en general. Quizás la explicación más importante para este fenómeno sea el creciente número de mujeres centroamericanas que estudian derecho y se convierten en abogadas.

La enseñanza de derecho en América Central se inició desde 1620, fecha de establecimiento de la primera escuela libre de Derecho en Guatemala.[7] Sin embargo, la entrada masiva de mujeres a las escuelas de Derecho del área no se inicia sino después de los años sesentas de este siglo, como resultado de la influencia de los movimientos feministas de los Estados Unidos de América y de Europa. Fue también producto de los cambios

5. Ibid.

6. Artículo 5: "Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos directores del partido en las papeletas electorales.
Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas".
También véase Cápitulo IX de este libro.

7. En 1824 se enseño por primera vez Derecho en Costa Rica, en 1841 se inició en El Salvador, en 1842 en Honduras y no fue sino hasta principios de siglo que la carrera de comenzó a impartir en Panamá (1918).

sociales, políticos y económicos que se produjeron a partir de la Segunda Guerra Mundial. A manera de ejemplo, vale indicar que si bien algunas mujeres se graduaron como abogadas en la primera mitad del siglo,[8] estas fueron casos aislados que en su mayoría se vieron inhibidas del ejercicio profesional por carecer de la condición de ciudadanas.[9]

En Centro América han proliferado de manera asombrosa las universidades que imparten Derecho. Actualmente existen 35, de las cuales 28 son privadas y 7 son públicas.[10] Tomando en cuenta los datos parciales obtenidos de algunas universidades es posible concluir que el nivel de matrícula de las mujeres de esas universidades es bastante alto, casi la mitad en todos los casos y en Panamá es más del 50%.[11] El más alto es el de Nicaragua con un 53%. En relación con los graduados tenemos que el promedio regional de mujeres graduadas en Derecho es el 40% en Centroamérica.[12] Este fenómeno ha sido llamado por algunos expertos "la feminización de la profesión legal"[13] pero se desconocen los cambios fundamentales que dentro de la profesión legal esta creciente presencia femenina pueda producir.

Para el ejercicio de la profesión del Derecho, en algunos países centroamericanos se exige pertenecer a un colegio de abogados, en otros la autorización para el ejercicio la otorga la Corte Suprema de Justicia. Así, en Costa Rica, Guatemala y Honduras la colegiatura es obligatoria. En este último país, sin embargo, el título de abogado lo concede la Corte Suprema de Justicia y este es el título que faculta para litigar ante los tribunales de la República.[14] En Panamá, la colegiatura es legalmente obligatoria, pero en la práctica los abogados no se colegian y

8. En 1922 se gradúa la primera abogada de la región en Panamá (Clara González de Berhinguer), en 1925 ocurre lo mismo en Costa Rica (Angela Acuña Braun de Chacón). En 1927, se gradúa la primera abogada guatemalteca (Luz Castillo vda de Villagrán), pero la primera abogada colegiada, es decir autorizada para ejercer la profesión se registra hasta 1956 y corresponde el registro a Eunice Lima. En 1945 salen las primeras abogadas en El Salvador (María García de Jovel) y en Nicaragua. En Honduras, la primera Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales se gradúa en 1949, pero el primer título de abogado se le otorgó a una mujer hasta 1956.

9. Para el ejercicio del Derecho en los países de América Central siempre se ha exigido la condición de ser ciudadano en ejercicio. Esta condición fue un privilegio masculino hasta mediados de siglo, época en que se comenzó a otorgar el derecho al voto a la mujer en los diferentes países de la región.

10. Estas universidades que imparten Derecho, según las participantes en el Taller, están distribuidas de la siguiente manera:

Costa Rica:	1 Pública y	6 Privadas
El Salvador:	1 Pública y	14 Privadas
Guatemala:	1 Pública y	4 Privadas
Honduras:	2 Públicas y	2 Privadas
Nicaragua:	1 Pública y	1 Privada
Panamá:	1 Pública y	1 Privada

Total 7 Públicas y 28 Privadas

11. Según los datos suministrados por las participantes en el Taller, en Costa Rica en 1990 el 48% de los matriculados en carreras de Derecho eran mujeres; en El Salvador, el 45%, en Honduras el 41% y en Panamá, el 58%. Con respecto a Guatemala y Nicaragua, los datos eran de 1985, pero estos indicaban que el 41% de los matriculados en Derecho en este año en Guatemala eran mujeres, así como el 53% de la matricula nicaragüense.

12. Según los datos parciales suministrados por las participantes en el Taller, en 1990, de los graduados universitarios en Derecho fueron mujeres el 46% en Costa Rica, el 35% en El Salvador, el 29% en Honduras y el 53% en Panamá

13. Véase Capítulo IV de este libro.

14. En Honduras, el título académico de licenciado (a) en Ciencias Jurídicas y Sociales lo otorgan las Universidades. Pero para obtener este título tiene que presentar y aprobar un examen ante la Corte Suprema de Justicia.

234

el ejercicio profesional lo concede la Corte Suprema. En Nicaragua y en El Salvador la colegiatura no es obligatoria y la autorización para el ejercicio de la profesión, al igual que en Panamá, la otorga lo Corte Suprema de Justicia.

No se cuenta con datos para determinar si estas entidades encargadas de autorizar el ejercicio profesional del Derecho, ya sean éstos colegios o Cortes Supremas, han discriminado entre los sexos al autorizar este ejercicio. Sin embargo, pareciera ser que esto no ocurre. Reunir los requisitos que se exigen para autorizar el ejercicio del Derecho son las únicas condiciones que se demandan a los interesados, sin importar el sexo del solicitante.

La imposibilidad del ejercicio profesional de la abogacía para las mujeres en la primera mitad de este siglo, pareciera sólo ser el resultado de la ausencia de condición de ciudadanas de éstas, requisito exigido para el ejercicio profesional. Esta imposibilidad pareciera no ser el producto de otras barreras impuestas por los organismos encargados de autorizar el ejercicio de la abogacía.

Una vez que se les concedió el derecho al voto y con ello la condición de ciudadanas a las mujeres, que les permitió a las graduadas de Derecho el ejercicio de su profesión, y éstas comenzaron a ingresar paulatinamente a la administración de justicia. Entre 1948 y 1964 fueron electas las primera juezas en la región, dos en tribunales Tutelares de Menores y una en Familia, el resto en juzgados mixtos (véase Cuadro No. 28).

CUADRO No. 28

PRIMERAS JUEZAS EN AMERICA CENTRAL

AÑO	PAIS	NIVEL Y MATERIA	LUGAR	NOMBRE
1948	Nicaragua	jueza local	Matagalpa	Catalina Rayo
1951	Panamá	jueza tutelar de menores	Panamá	Clara González de Berhinger
1956	Costa Rica	jueza tutelar de menores	San José	María E.Vargas S.
1957	Honduras	jueza de letras	S.Pedro Sula	Georgina Bustillo de Rivera
1959	El Salvador	jueza primera instancia	Suchitoto	Noemy Arias A.
1964	Guatemala	jueza instancia familia	Guatemala	María Vargas de Ortiz

FUENTE: Participantes en el Taller.

El fenómeno aislado de estas primeras juezas de mediados de siglo ha variado sustancialmente. Ellas, sin duda alguna, abrieron la brecha para que en la actualidad exista un significativo y creciente número de mujeres en los Poderes Judiciales de la región.

Si bien se puede afirmar que actualmente las abogadas tienen acceso a la judicatura, estas se ubican en los puestos de inferior categoría, pues a medida que se asciende de jerarquía el número de mujeres se va reduciendo, al punto de que en la Corte Suprema de Justicia en un país (El Salvador) no hay mujeres, y en las cinco restantes hay únicamente una. Solo Costa Rica y Honduras por cortos períodos, han tenido dos juezas en la Corte Suprema al mismo tiempo.[15] Además los primeros nombramientos de mujeres en las Cortes Supremas es un fenómeno reciente (véase Cuadro No. 29) y pareciera estar impregnado de un gran simbolismo. Estas magistradas son símbolos de un cambio, de una apertura, pero por sí solas, tienen un poder es mínimo en los cuerpos colegiados a que pertenecen (véase Cuadro 30).

15. En Costa Rica del 11 de octubre de 1989 al 30 de noviembre de 1990 (14 meses) estuvieron las Magistradas Dora Guzmán y Zarela Villanueva. Luego la primera, después de servir 22 años al Poder Judicial, se acogió a su pensión. La Dra. Guzmán fue la primer mujer en convertirse en Magistrada en Costa Rica, en julio de 1984. En Honduras, en 1985 y 1986 las magistradas Edith Rivera de López y Graciela Sevilla de Jiménez, estuvieron por un período de seis meses sirviendo juntas en la Corte Suprema de Justicia.

335

CUADRO NO. 29

PRIMERAS MAGISTRADAS EN LAS CORTES SUPREMAS

PAIS	AÑO	NOMBRE
COSTA RICA	1984	DORA GUZMAN
EL SALVADOR	------	---------
GUATEMALA	1982	MARIA LUISA BELTRANERA
HONDURAS	1983	EDITH RIVERA DE LOPEZ
NICARAGUA	1979	VILMA NUNEZ
PANAMA	1984	MARISOL REYES DE VASQUEZ

FUENTE: Participantes en el Taller.
El dato de Guatemala fue suministrado por la Dra. Josefina Coutiño, Directora de CENALEX, Organismo Judicial.

CUADRO NO. 30

ACTUALES MAGISTRADAS EN LAS CORTES SUPREMAS

PAIS	AÑO	NOMBRE
COSTA RICA	1989	ZARELA VILLANUEVA MONGE
EL SALVADOR	------	---------
GUATEMALA	1986	MARTHA LUPE MENESES POLONIO
HONDURAS	1990	LIGIA MELARA DE ANDRADE
NICARAGUA	1987	ALBA LUZ RAMOS
PANAMA	1990	AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

FUENTE: Participantes en el Taller.
El dato de Guatemala fue suministrado por la Dra. Josefina Coutiño, Directora de CENALEX, Organismo Judicial.

Si se compara a nivel regional la participación masculina con la femenina en la judicatura, las mujeres son el 23.1% y los varones el 76.9% del total de jueces en Centroamérica y Panamá. Es decir, aproximadamente por cada jueza hay 3 jueces. Ello indica que la paridad de participación, en términos cuantitativos, todavía esta lejos de ser lograda, y más aún la participación igualitaria en los diferentes niveles de la judicatura. Como se indicó en el párrafo anterior, las juezas tienden a concentrarse en los niveles inferiores de la jerarquía judicial (véase Cuadro No. 31).

Según niveles, esta participación femenina, con respecto a la totalidad de los jueces en la región es la siguiente: las mujeres son el 22.8% de los jueces inferiores (alcaldes, menor cuantía, paz, municipales, locales), el 27.8% de los jueces de primera instancia (mayor cuantía, letras, circuito) el 17.2% de los jueces de Tribunales Superiores (Apelaciones, Segunda Instancia) y sólo el 6.9% de los Magistrados de las Cortes Supremas.

La estructura de esta participación femenina demuestra que la mayor proporción se ubica en los juzgados inferiores y que dicha participación disminuye conforme se asciende en la pirámide judicial.

De la región, los países con mayor porcentaje total de juezas son Costa Rica (40.6%), Panamá (37.1%) y Nicaragua (34.4%), el que tiene menos es Guatemala (9.6%), seguido por El Salvador (15.5%) y Honduras (16.5%). En los primeros, más de un tercio de los jueces son mujeres mientras que en los últimos, si bien es cierto el porcentaje es menor, sobrepasa, con excepción de Guatemala, el porcentaje total de juezas en Estados Unidos (11.1%).

De la comparación por niveles resulta que Costa Rica mantiene la supremacía en jueces inferiores. En este país más de la mitad de los alcaldes (jueces locales) son mujeres (56.2%). Le sigue en orden descendente Panamá (42.9%), Nicaragua (33.6%), El Salvador (17.9%), Honduras (14.7%), y finalmente Guatemala (8.2%). En el nivel siguiente, de jueces de primera instancia, Nicaragua es el país con mayor número de juezas (46,2%), seguido de

336

Costa Rica (40%), Panamá (38.3%), Honduras (27.9%), El Salvador (14.7%) y Guatemala (11.7%). En los tribunales superiores o de apelación, el primer lugar lo vuelve a ocupar Costa Rica (26.9%), el segundo Nicaragua (25%), siguen a bastante distancia Guatemala (11.5%) y Honduras (11.1%). En El Salvador, a partir de este nivel no hay mujeres. Finalmente en las Cortes Supremas, en condición de paridad se encuentran Panamá, Honduras, Guatemala y Nicaragua con un porcentaje de un 11.1% de juezas. En Costa Rica, en este último nivel, solo el 4.5% son mujeres porque si bien hay también una mujer en la Corte Suprema, este tribunal tiene más miembros que los otros de Centro América y Panamá (22 magistrados) y por ende la proporción menor.

CUADRO No. 31

UBICACION DE LOS JUECES EN LA JERARQUIA JUDICIAL

	COSTA RICA					PANAMA					HONDURAS					EL SALVADOR					GUATEMALA					NICARAGUA				
	Total	Hom.	%	Muj.	%	Total	Hom.	%	Muj.	%	Total	Hom.	%	Muj.	%	Total	Hom.	%	Muj.	%	Total	Hom.	%	Muj.	%	Total	Hom.	%	Muj.	%
Corte Suprema	22	21	95.5%	1	4.5%	9	8	88.9%	1	11.1%	9	8	88.9%	1	11.1%	14	14	100.0%	0	0.0%	9	8	88.9%	1	11.1%	9	8	88.9%	1	11.1%
Trib.de Apelac. Cortes de apelac. Tribunales Sup Cámaras 2a.Inst.	67	49	73.1%	18	26.9%	19	15	78.9%	4	21.1%	27	24	88.9%	3	11.1%	28	28	100.0%	0	0.0%	32	28	88.9%	4	11.1%	28	21	75.0%	7	25.0%
Juzgados Letras Juzgados Circ. Juzgados Dist. Juzgados 1a.Inst	99	54	60.6%	36	40.0%	47	29	61.7%	18	38.3%	69	49	72.1%	19	27.9%	102	87	85.3%	15	14.7%	77	68	88.3%	9	11.7%	92	68	73.9%	24	26.1%
Juzgados de Paz Juzgados Municip Juzgados Locales Alcaldías	106	46	43.4%	60	56.6%	84	48	57.1%	36	42.9%	320	273	85.3%	47	14.7%	302	248	82.1%	54	17.9%	164	149	91.5%	15	9.2%	152	101	66.4%	51	33.6%
Otros	24	13	54.2%	11	45.8%	8	4	50.7%	2	25.3%																				
TOTAL	318	183	59.4%	126	40.6%	165	104	63.0%	61	37.0%	494	354	83.8%	70	16.5%	448	377	84.5%	69	15.5%	322	301	93.4%	21	6.5%	241	188	65.5%	83	34.4%

RESUMEN DE LA REGION					
	Total	Hombres		Mujeres	
Corte Suprema	72	67	93.1%	5	6.9%
Cortes de apelac.	221	183	82.8%	38	17.2%
Juzgados Letras	436	315	72.2%	121	27.8%
Juzgados Paz	1147	886	77.2%	262	22.8%
Otros	29	17	58.7%	12	41.3%
Total	1905	1467	76.9%	439	23.1%

Fuente: Participantes en el taller. Los datos de Guatemala fueron obtenidos gracias a la gentileza de la Dra. Josefina Castillo, Directora del Centro Nacional de Informática Jurídica del Organismo Judicial.

De la comparación anterior se deduce que es Guatemala el país de la región en que la mujer menos ha podido ingresar a las estructuras judiciales como administradora de justicia. Asimismo, pareciera que en este país el porcentaje de juezas ha disminuido ligeramente, porque en 1989, este porcentaje era de un 10% y actualmente es el 9.6%. Por el contrario, son Costa Rica y Panamá los países en donde las mujeres han tenido mayor éxito en ser designadas como jueces. Sin embargo, son Costa Rica y Nicaragüa, los países en donde los jueces han podido acceder a posiciones de más alta jerarquía.

337

Para poder tener una idea aproximada de las causas que han facilitado un ingreso creciente de las mujeres a la Judicatura, pero que al mismo tiempo han frenado a su acceso a los altos niveles de la misma es necesario analizar los mecanismos de selección, promoción y despido que existen en los diferentes Poderes Judiciales de América Central.

En ningún país de la región existe una carrera judicial formal, en pleno funcionamiento, entendiendo como tal un sistema que garantice la inamovilidad de los jueces, su selección, ascenso y despido mediante mecanismos previamente establecidos y reglados, así como un régimen de retribución económica semejante a un sistema de servicio civil y la existencia de medios para la capacitación especializada del personal.[16]

Los métodos de selección, promoción y despido para los jueces constituyen una aspecto fundamental para garantizar no solo el profesionalismo del personal que imparte justicia sino también el principio de independencia judicial.

En la región, en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, el Poder Legislativo interviene en todos los casos. Pero esta intervención presenta diferentes particularidades. En Costa Rica, El Salvador y Honduras el Poder Legislativo los nombra directamente. En Nicaragua, la Asamblea Nacional los designa con base en una terna enviada por el Ejecutivo. En Panamá el Congreso solo ratifica los escogidos por el Consejo de Gabinete del Poder Ejecutivo. En Guatemala, se presenta el procedimiento más participativo: el Congreso elige a cinco magistrados de una lista de treinta candidatos preparada por una comisión de Postulación integrada por cada uno de los Decanos de las Facultades de Derecho. Un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios y un representante del Organismo Judicial nombrado por la Corte Suprema de Justicia.[17] El Colegio de Abogados, en colaboración con las Universidades y elige directamente a los otros cuatro magistrados restantes. Estos mecanismos, con excepción de Guatemala, son motivo de críticas en todos los países, aduciéndose principalmente que en ellos influye mucho la política, el compadrazgo y las relaciones de amistad.[18]

Cualquiera que sea el mecanismo empleado para la selección de los integrantes de las Cortes Supremas, ninguno ha favorecido el nombramiento de magistradas. En estos mecanismos, el factor político pareciera prevalecer de manera determinante y las mujeres, por tener una participación política minoritaria en los puestos de decisión en los partidos políticos, carecen frecuentemente de contactos políticos que faciliten su postulación y nombramiento para los puestos de magistradas. Aún más, los patrones culturales imperantes para las relaciones sociales hacen más difícil para la mujer que para el hombre,la visita a políticos para solicitarles su apoyo.[19] Sobre este punto, cabe destacar de que si bien unas pocas mujeres han sido designadas magistradas en sus respectivos países, esto no ha asegurado la continuidad de nombramientos femeninos en estos puestos, una vez que estas se retiren de los mismos. En Costa Rica, por ejemplo, una vez que una de las dos magistradas que un momento dado estuvieron en la Corte Suprema se retiró, el puesto vacante fue ocupado seguidamente por varones. Igualmente ocurrió en Honduras, luego de que las magistradas Edith Rivera de López y Graciela Sevilla de Jiménez concluyeron con sus períodos en enero de 1986.

Respecto de los mecanismos para la selección, promoción y despido de los demás jueces de la jerarquía judicial, la normativa existente no discrimina entre hombres y mujeres, pero parecieran darse discriminaciones de hecho. Estas últimas motivadas entre otros factores porque los cuerpos encargados de la selección, promoción y despido están constituidos principalmente por hombres cargados de prejuicios sociales sobre el papel de la mujer,

16. Véase, SALAS Luis y José María Rico, La Carrera Judicial en América Latina, Colección Monografías No.1, Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida, San José, 1990.

17. Véase Ley del Organismo Judicial, Decreto del Congreso No. 2, 1989, Artículo 76, Guatemala.

18. En Costa Rica, en el seno de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia se está realizando un estudio tendiente a proponer nuevas fórmulas alternativas para la selección de los magistrados de la Corte Suprema. El método existente es criticado aún por lo propios magistrados. Para mayor información sobre los resultados de unas encuestas de opinión sobre el tema realizadas en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana por el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida. Véase Supra nota 199. p. 13-15.

19. Véase Capítulo IX de este libro.

que limitan el avance de esta a puestos de mayor jerarquía. Asimismo, las juezas parecen tener un espíritu menos competitivo que los jueces y se postulan menos para cargos superiores que sus colegas varones. A manera de ejemplo, cabe indicar que en un estudio realizado en Chile al respecto resultó que las juezas postularon para cargos superiores 63 veces menos que los jueces.[20] Este comportamiento parece reafirmar una vez más que los estereotipos culturales tradicionales también afectan a la propia mujer haciéndola autoexcluirse de procesos de avance, bajo la creencia de que no vale competir porque considera a priori que de por sí no resultará elegida para el cargo superior o por considerar que el cargo que ocupa es suficiente para su condición de mujer.

CUADRO No. 31

MECANISMOS DE SELECCION, PROMOCION Y DESPIDO

NOMBRAMIENTO	PROMOCION	DESPIDO
COSTA RICA		
Juez: Corte Plena. Magistrados: Asamblea. Legislativa, 15 electos por mayoría simple y 7 de la Sala Constit. por mayoría absoluta. (son propuestos por partidos políticos)	No hay ley de carrera judicial,pero existe un sistema regulado para los nombramientos. Se toma en cuenta la práctia y la experiencia. Existe un proyecto de ley de carrera judicial.	Por causa legal. Por vencimiento período (con pago de prestaciones) En ambos casos lo decide la Corte
EL SALVADOR		
Juez: Corte Suprema, con base en propuesta de Consejo Nacional de la Judicatura. Magistrados: Asamblea Legislativa (propuestos por partidos políticos)	Hay ley de carrera judicial. Se regula el ascenso según escalafón y méritos.	Por causa legal y lo decide la Corte Plena.
GUATEMALA		
Juez: por oposición, nombrados por Corte Suprema. Magistrados: Congreso 5 con base en lista enviada por Comisión de Postulación 4 directamente.	No hay ley de carrera judicial. Se toma en cuenta la práctica y la experiencia.	Por causa justa y lo decide la Corte Plena. También por cambio de gobierno

20. Véase Capítulo VIII de este libro.

HONDURAS		
Juez: por oposición y escogencia de lista de elegibles propuesta por superior inmediato. Magistrados: Congreso Nacional (propuesta de partidos políticos).	Por exámenes de oposición y escogencia de elegibles usando el sistema de escalafón interno. Existe Ley de Carrera Judicial, pero no en pleno funcionamiento.	Por causa legal y decide Corte Suprema.
NICARAGUA		
Juez: Corte Plena con base a oferta de servicios. Magistrados: Asamblea Nacional con base en terna enviada por el Ejecutivo.	En la mayoría de los casos se basa en los currícula y la excepción se da por razones de méritos.	Por causa justa y lo decide la Corte Suprema.
PANAMA		
Juez: Corte Plena con base en propuesta de superior inmediato. Magistrados: escogidos por el Consejo de Gabinete y ratificados por la Asamblea Legislativa.	Sistema de escalafón interno y concurso abierto (el que no funciona). Actualmente está en estudio el Reglamento de Carrera Judicial.	Por causa justa o/y por decisión del superior inmediato.

FUENTE: Participantes en el Taller. Para Guatemala se contó con información suministrada por la Dra. Josefina Coutiño, Directora de CENALEX, Organismo Judicial.

Las condiciones laborales parecieran ser un incentivo que propicia el ingreso de la mujer a la judicatura. Entiéndase por esta estabilidad laboral, horarios establecidos, cobertura por los sistemas de seguridad social, seguridad de un salario fijo y otros beneficios adicionales. Estas condiciones varían de país a país como se aprecia en el Cuadro No. 34. No obstante la carencia de carrera judicial, hay países como Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua en que la estabilidad en el puesto pareciera ser más cierta y otros en donde no existe (Guatemala y Panamá) (véase Cuadro No. 33). Los horarios giran alrededor de las 40 horas semanales. Todos los jueces están amparados al sistema de seguridad social del país, mediante éste gozan de atención médica gratuita y las juezas tienen derecho a licencias de maternidad durante sus embarazos. Sin embargo, en ningún país funcionan guarderías infantiles y sólo en Costa Rica existe un proyecto en estudio. Los jueces gozan de derecho a pensión luego de un cierto número de años de servicio, con excepción de Nicaragua. Pueden acogerse a licencias de estudio y particularmente en los altos niveles tienen derecho a transporte. La mayor insatisfacción sobre este punto pareciera versar sobre los montos percibidos por concepto de salarios (Véase Cuadro 34).

340

CUADRO No. 33

ESTABILIDAD DE LOS JUECES

	ESTABILIDAD	PARTICULARIDADES
COSTA RICA	relativa	Nombramiento cada 4 años. En la práctica, la mayoría de los jueces son reelectos,
EL SALVADOR	si hay (desde el punto de vista legal)	Otorgada por la Constitución de la República. La Ley Orgánica Judicial y la Ley de Carrera Judicial.
GUATEMALA	no hay	Ante la falta de una Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, puede despedirse por cambio de Gobierno.
HONDURAS	relativa	Se espera el cumplimiento de la reciente reglamentación de la ley de Carrera Judicial.
NICARAGUA	relativa	
PANAMA	no hay	Esta se obtiene una vez que se apruebe el Reglamento de Carrera Judicial y se implante la Carrera Judicial.

FUENTE: Participantes en el Taller.

CUADRO No. 33

CONDICIONES LABORALES

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
HORARIO (semana)	48 hrs	48 hrs 38 hrs	39,5 hrs	42,5 hrs	48 hrs	35 hrs. En la práctica puede exceder 48 hrs.
TRANSPORTE	Magistrados	Gasolina: 60 galones, vehículo y motoristas para Magistrados; 30 y 40 galones para otros jueces.	no hay	no hay	Magistrados, Salas de Apelaciones y algunos Jueces de Menores, así como cupones de gasolina.	Magistrados
LICENCIA MATERN.	1 mes antes y 3 después del parto. Existe período de lactancia y fuero para la mujer embarazada.	12 semanas, de las cuales 6 deben ser posteriores al parto.	2 meses y medio.	6 semanas antes y 6 después del parto.	Licencia pre y post natal. Fuero laboral para embarazadas.	14 semanas y fuero por 1 año.
LICENCIA ESTUDIO	9 becas anuales de postgrado.	Para becas.	Por 2 años.	Por 2 años.	Si hay.	2 años con sueldo.
ATENCION MEDICA	Seguro Social. Riesgos profesionales. Médico de empresa en la capital.	Seguro Social.	Seguro Social.	Seguro Social.	Seguro Social.	Seguro Social.
SALARIO	Magistrado: 62.000 Juez: 51.100	Mag: 51.000 Juez: 8800 1ra. Instancia	Mag: 5746 Juez: 6545	Mag: 6000 Juez: 5300		Mag: 63.000 Jueces Muni.: 51.800 Jueces Cir.: 62.800 Todos reciben gastos de representación
GUARDERIAS	Hay un proyecto en estudio.	n.d.	No hay.	No hay.	No hay.	No hay.
PENSION	30 años de servicio y 55 años de edad: retiro comp. 10 años de servicio: pensión proporcional.	Derecho después de 10 años o jubilación a los 35 años de servicio.	Después de 20 años.	Después de 15 años de servicio y 60 de edad.	No tiene.	Después de 30 años de servicio o 35 si la edad es superior a los 55 años.
INDEM. RETIRO	Cesantía con máximo de 8 años.	Debe acreditar 10 años de servicio para derecho a retiro.	No hay.	Hay por despido. No por retiro voluntario.	No hay.	Si es por maternidad, jubilación, pensión de vejez o incapacidad.

FUENTE: Participantes en el Taller.

Si bien las condiciones laborales parecieran ser un incentivo para convertirse en jueces, al indagarse directamente sobre las motivaciones personales para el ejercicio del cargo estas no siempre las indicaron como un factor. En Costa Rica, los hombres expresaron en mayor número la vocación y las mujeres la seguridad y estabilidad laboral. En Panamá, los hombres hablaron de status social, poder económico y otras razones materiales, las mujeres por su parte, al igual que en El Salvador, adujeron razones de satisfacción personal o de servicio público.

En Honduras y Nicaragua, tanto hombres como mujeres indicaron vocación de servicio y dificultad de ubicarse en la práctica privada. En Guatemala, la mayor motivación pareciera ser la que el cargo de juez es un buen medio de vida en un país en situación de pobreza. Resulta interesante hacer notar que en ningún país las juezas entrevistadas adujeron como motivación el ocupar un puesto con poder de decisión. Las respuestas de las juezas fueron en casi todos los casos más altruistas que las de los jueces, aludiendo casi siempre el deseo de brindar servicios y hacer una sociedad mejor.

Científicamente poco puede decirse del perfil personal de las juezas de la región, en vista de la carencia de investigaciones precisas al respecto. Solo en Costa Rica existe una mayor recopilación de información sobre el tema.[21] Con los pocos datos existentes, así como con los perfiles obtenidos de las juezas participantes en el taller, puede indicarse que la edad promedio de las juezas de la región oscila entre los cuarenta y los cuarenta y cuatro

---

21. Véase Capítulo IX.

342

años. Tienen en el ejercicio de su cargo un promedio de diez años. En su mayoría están casadas, pero el porcentaje de casadas es inferior al de los jueces varones. Tienen un promedio de tres hijos, con edades entre los catorce y los veinticinco años, lo cual demuestra que éstas procrearon hijos alrededor de los veinte años. Casi en su totalidad, provienen de familias de clase media, con un reducido número de hijos (3 promedio) y suelen ser las primogénitas. La educación formal de los padres, es inferior a la de las madres. Esto pareciera indicar que las madres, al tener un mayor nivel de educación, han buscado que sus hijas cursen estudios superiores (Universitarios). Generalmente, los estudios primarios fueron cursados en instituciones públicas, y el título universitario para ejercer el Derecho, fue obtenido en universidades públicas. Solo muy pocas de ellas cuentan con estudios de postgrado.

Es difícil valorar el desempeño profesional de los jueces en general y más aún precisar las diferencias al respecto entre uno y otro sexo. Sin embargo, las participantes en el Taller, realizaron sondeos de opinión en sus respectivos países que dan un idea preliminar sobre el punto. Solo estudios posteriores con metodologías de investigación más elaboradas e identificación de muestras de población más precisas y representativas podrían confirmar en un futuro las percepciones siguientes sobre el desempeño profesional de los jueces en Centro América y Panamá.

Hechas las aclaraciones anteriores, prevaleció la opinión en los sondeos de opinión realizados de que las juezas son consideradas más honestas y menos corruptibles que los hombres y más estrictas en la aplicación de la ley, con los siguientes matices:

- En Costa Rica, prevaleció la percepción de que los jueces de ambos sexos gozan de confianza social, sin embargo, los jueces varones, en general, consideran a sus colegas mujeres como menos susceptibles a la corrupción. Como nota ilustrativa cabe anotar que la Comisión de Inspección Judicial del Poder Judicial ha aplicado históricamente más sanciones a jueces que a juezas.
- En Honduras, El Salvador y Guatemala, las participantes indicaron que de acuerdo con sus indagaciones, la sociedad aprecia a las juezas como más confiables, honestas y difíciles de corromper. En Honduras, además, la percepción es que son más justas.
- Solo en Panamá y Nicaragua, los sondeos de opinión arrojaron que no se establece mayor diferenciación entre los jueces y las juezas, como factor determinante en cuanto a su honestidad y probidad. Pero en el primer país uno de los entrevistados indicó que no había conocido ninguna jueza a la que se le conociera corrupción mientras se podía decir lo mismo de los jueces.

Al discutirse entre las participantes si las juezas a la hora de fallar y dentro del marco legal manifiestan un comportamiento pro-mujer, las participantes de todos los países indicaron que en sus indagaciones existía consenso en que este comportamiento de daba principalmente en derecho de familia, no ocurriendo lo mismo en áreas como la civil o la comercial. Al respecto las participantes expresaron que la jueza tiende a demostrar, en general, un comportamiento no específicamente pro-femenino, por temor a ser acusada de parcial pero que en derecho de familia, los asuntos a tratar tocan tanto a su condición de mujer, que resulta imposible que esta identificación con la madre, la esposa o los hijos no se refleje en sus decisiones.

En Centro América y Panamá, a pesar del creciente número de juezas, en ningún país estas se encuentran organizadas como grupo de trabajo o presión. Al indagarse en los países sobre la conveniencia de establecer una organización de juezas, las respuestas en su mayoría fueron positivas. Las respuestas sin embargo, en dos países reflejaron diferentes matices que vale la pena puntualizar. En Costa Rica las juezas de provincia manifestaron su deseo de organizarse, no así las de capital quienes expresaron reticencia a la idea de agruparse. En Panamá se externaron opiniones minoritarias en contra que adujeron que una organización de juezas sería un "apartheid sexual" que dividiría al Organo Judicial.

Durante el transcurso del Taller y luego de conocer las experiencias de sus colegas de Chile y Estados Unidos en la materia, todas las juezas presentes de Centro América y Panamá, coincidieron en la necesidad de organizarse a fin de:

- apoyarse en su trabajo,
- promover su acceso a puestos de más alta jerarquía en la organización judicial,
- dar a conocer sus planteamientos sobre los diferentes problemas que acosan la administración de justicia en su país,
- propiciar una conciencia de género entre ellas y
- respaldar estudios y acciones que busquen eliminar la discriminación por razón de género que existe en los tribunales, no solo en las decisiones judiciales sino también en el tratamiento que se le otorga en general a la mujer, cuando esta actúa testigo, víctima, acusada, etc.

Como parte de la dinámica del taller, las juezas de la región buscaron identificar experiencias individuales en las cuáles podía apreciarse contribuciones específicas de las juezas a los sistemas de administración de justicia de sus respectivos países. A continuación se exponen los casos identificados.

En Costa Rica, la Dra. Dora María Guzmán, antes de ser designada magistrada y mientras se desempeñaba como Juez Superior Penal, fue la primera juez costarricense en sostener que la Convención Americana de Derechos Humanos tenía un valor superior a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales vigente.[22] Su tesis versó directamente respecto del derecho de apelación de todo fallo penal consagrado en la Convención (artículo 8, inciso 2, aparte n), ratificada por el país, pero que contradecía el artículo 474, inciso 1 del Código de Procedimientos Penales. Este artículo del Código limitaba el recurrir el fallo ante una instancia superior y esta posibilidad dejaba abierto solo para sentencias condenatorias con pena de prisión de dos o más años. La tesis mantenida por la Dra. Guzmán no fue acogida en su momento por la Sala de Casación Penal (1986).[23] Posteriormente (1990), una vez que fue establecida la Sala Constitucional en el país, ésta declaró la inconstitucionalidad y derogó el artículo 474, inciso 1 del Código de Procedimientos Penales, con fundamentaciones similares a las aducidas por la Dra. Dora Guzmán.

En El Salvador, las mujeres han demostrado estar más dispuestas que los hombres a aceptar cargos de jueces en lugares en donde el conflicto armado es una amenaza real, sin contar con remuneración adicional. En esta condición hay muchas bachilleres estudiantes de Derecho, que han visto en estos cargos la posibilidad de ingresar a la judicatura, pero que al mismo tiempo se han convertido en verdaderos agentes pacificadores en sus territorios. De otro modo, estas zonas del país hubieran quedado sin un administrador de justicia.

En Guatemala, la Juez de Primera Instancia Olga Choc Jolomna tradujo a su lengua indígena una guía que contiene: principios constitucionales, lenguaje jurídico básico, procedimiento penal y generalidades sobre la exhibición personal. La compilación de estos escritos se encuentra en un folleto publicado por el Organismo Judicial y denominado "Guía en Q'eqchi' sobre aspectos del proceso penal". Este tiene como objeto facilitar al pueblo Q'eqchi' su acceso al aparato formal de la administración de justicia. En Guatemala se hablan más de veintiún dialectos indígenas, de los cuales solo tres son catalogados como idiomas por su estructura gramatical. Uno de estos tres es el Q'eqchi'.

En Honduras, la Jueza Suyapa Thuman, quien ha sido la primera mujer en haber sido designada como juez de lo Contencioso Administrativo, se convirtió en el primer juez en haber multado a una alta autoridad del Poder Ejecutivo (al Procurador General de la República), por haber faltado el respeto al tribunal y a sus jueces respecto de un caso concreto que se ventilaba ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ante la imposición de la multa, el Procurador solicitó la cancelación de la Jueza, pero esta fue respaldada, con base en el principio de independencia judicial, por la Corte Suprema de Justicia.

En Panamá, la Dra. Clara González de Beringher, al convertirse en la primera Jueza del tribunal Tutelar de Menores, sentó las bases para que dicha institución se constituyera en un baluarte de defensa de los derechos de la mujer y del niño. En la actualidad una jueza destacada es la Magistrada Aura Guerra de Villaláz, única mujer en la Corte Suprema de su país. Ella ha sido una incansable defensora de la legalidad y una permanente defensora de los derechos de la mujer.

Los aportes individuales hechos por juezas para mejorar la calidad de la justicia de la región, llevaron asimismo a analizar los innumerables problemas que afectan a la administración de la justicia en el área. Entre estos están por citar solo algunos, la vigencia de leyes que no se adecúan a las realidades sociales y nadie conoce, la lentitud de los procesos, los enormes porcentajes de reos sin condena, la corrupción, la inexistencia de sistemas de defensa[24] pública (con excepción de Costa Rica, en donde existe uno de los mejores sistemas establecidos de defensa publica y de El Salvador, en donde esta institución se está iniciando), el aumento de la criminalidad, etc. Dentro de esta gran gama, sin embargo, las juezas participantes identificaron un grupo de problemas, que por ser más cercanos a condición, se sentían capaces de contribuir efectivamente a su solución. Estos fueron:

22. Véase Tribunal Superior Penal, Sección B, Alajuela, Fallo de las 13:30 horas del 15 de abril de 1986.

23. Véase Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, fallo de las 14:00 horas del 25 de setiembre de 1986.

24. Con excepción de Costa Rica, que cuenta con uno de los sistemas de defensa pública mejor estructurados de América Latina . Al respecto cabe también hacer notar que en El Salvador, Honduras y Panamá, se está iniciando la institución de la defensa pública.

- La existencia de discriminaciones de hecho que impiden el acceso y ascenso de las mujeres a los Poderes Judiciales de la región.

- La existencia de discriminaciones por razón de género en los pronunciamientos judiciales, que perjudican principalmente a la mujer parte, víctima, acusada, testigo, etc.

- El acceso limitado y restringido de la mujer en su condición de usuaria del sistema por desconocimiento de sus derechos, por falta de recursos materiales y ausencia de apoyo social que le permita resolver sus cargas familiares.

Los problemas anteriores transcienden las meras estructuras judiciales e indican una vez más la existencia de estereotipos culturales que obstaculizan el progreso de la mujer en la sociedad. Solo la erradicación constante de fuentes de perjuicios y discriminación entre los sexos, podrá construir un itsmo centroamiericano más democrático. "La relación mujer-sociedad tiene un carácter recíproco, dado que la mujer, en la medida en que se realice como persona humana y ejercite eficazmente sus derechos, ayudará a la formación de una sociedad en donde impere mayor justicia social, independencia económica y soberanía política".[25]

II. RECOMENDACIONES

Las participantes en el Taller formularon las siguientes recomendaciones:

1. Que se ponga en funcionamiento en todos los países la carrera judicial, que establezca:

- un sistema de selección y ascenso basado en méritos y capacidad,
- un sistema de remuneraciones que garantice una vida decorosa para el juez y no discrimine por razones de sexo
- estabilidad laboral de los jueces para que estos no puedan ser despedidos sino por causa legal y luego de concederles el derecho a defensa.
- vacaciones profilácticas y año sabático.

2. Que se establezcan, en los países donde no existan, Escuelas Judiciales, que velen por la capacitación permanente del funcionario judicial y le instruyan a evitar los sesgos por género.

3. Que se luche por el establecimiento de guarderías infantiles en los Poderes Judiciales de la región, que faciliten las tareas de las madres trabajadoras y garanticen el buen cuido de los menores.

4. Que se garantice a los jueces el equipo tecnológico necesario para que su función sea más ágil y produzca mejores resultados.

5. Que en atención al problema común que tienen los sistemas de administración de justicia de la región de corrupción y falta de credibilidad por parte de la comunidad, se establezcan organismos fiscalizadores de la función judicial, que ayuden a corregir estos defectos y, en aquellos países, como Costa Rica (Tribunal de la Inspección Judicial) , El Salvador (Auditoría Judicial) y Panamá (Consejo Judicial) donde ya existen, fortalecer su desenvolvimiento y promover la participación de mujeres en su integración.

6. Que se inste a los órganos encargados del nombramiento de los jueces en la región, a considerar un mayor número de mujeres al momento de decidir ingresos y promociones.

7. Que se establezcan organizaciones de juezas a nivel nacional, regional e internacional, que persigan no solo facilitar el acceso y la promoción de las juezas dentro de las jerarquías judiciales sino también el fomento de estudios y programas destinados a propiciar la conciencia de género entre las jueces y a eliminar todas las formas de sesgo por género que se producen en los tribunales.

8. Que se solicite a las Cortes Supremas de los Poderes Judiciales de la región el establecimiento de comités compuestos por jueces y juezas que investiguen y analicen la situación de la discriminación por razón de género en los tribunales del país y que al mismo tiempo formulen recomendaciones para su eliminación.

9. Que se solicite a las agencias de cooperación internacional el financiamiento de proyectos nacionales y regionales que permitan:

- realizar estudios nacionales y comparados sobre la situación avance y desempeño de las juezas, así como de las discriminaciones existentes por razón de género en los tribunales
- iniciar acciones para la eliminación de las discriminaciones existentes (programas educativos para jueces)
- establecer y fortalecer las organizaciones de juezas en la región

25. RIVERA BUSTAMANTE, Tirza, Evolución de los Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y Comisión Interamericana de Mujeres, San José, 1981,p.141.

315

desarrollar campañas educativas para facilitar el acceso de la mujer como usuaria a los sistemas de administración de justicia

10. Que se realicen periódicamente reuniones nacionales e internacionales de juezas, a fin de intercambiar ideas, experiencias y evaluar avances.