



INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: cej@cej.org.py

www.cej.org.py

Síguenos en:





PROGRAMA
DESEMPEÑO JUDICIAL
TRANSPARENCIA
y **ACCESO A LA INFORMACIÓN**

MODELO DE GESTION ADMINISTRATIVA

PROPUESTA PARA DISCUSIÓN Y ESTUDIO

MACRODISEÑO

*Gerardo Villalobos
Consultor*

Paraguay
Diciembre 2011

La conjunción de las funciones ocultas de la administración en los entornos judiciales (servir a la estructura concentrada, construir ficciones y contribuir a la debilidad del juez) son desarrolladas por un conjunto de oficinas, generalmente con un alto grado de burocratización, y que han crecido de una forma aluvional y sin mayor criterio técnico alrededor de los presidentes de los tribunales o de las autoridades máximas de los sistemas judiciales, constituyen un entorno de poder al servicio de esas mismas funciones ocultas y del vértice de poder concentrado. Este ha sido uno de los factores que ha contribuido a los reducidos resultados de una dimensión que debería haber sido la que mostrara los mayores avances y que ha contado con la mayor cantidad de recursos para hacerlo, incluso de parte de la cooperación nacional. En la medida en que los procesos de reforma judicial no han tenido la capacidad de profundizar sobre la problemática de la administración dentro de los sistemas judiciales y han caído en la trampa de la acción inmediata, empujada por la aparente sencillez y falta de dificultad técnica en este campo, ha contribuido a debilitar la crítica a las estructuras judiciales, sin provocar avances sustantivos en el ámbito administrativo. Una cierta visión ingenua en algunos casos, o el interés por aumentar de un modo desmesurado los recursos asignados a la solución de estos problemas sin medir los avances reales, han sido otros factores que han contribuido al empobrecimiento de las reformas administrativas dentro de los sistemas judiciales.¹

¹ Pensamiento basado en: De las "Repúblicas Aéreas" al Estado de Derecho. Alberto M Binder y Jorge Obando. Editorial AD-HOC, Buenos Aires, 2004.

Índice de contenidos

<i>Contenido</i>	<i>No. De Página</i>
<i>Introducción</i>	<i>4</i>
<i>I- Estado de situación</i>	<i>15</i>
<i>II- Marco de referencia sobre organización judicial en América Latina. Algunas experiencias y el caso de Paraguay</i>	<i>29</i>
<i>✓ Chile</i>	<i>30</i>
<i>✓ Puerto Rico</i>	<i>32</i>
<i>✓ Costa Rica</i>	<i>35</i>
<i>✓ Paraguay</i>	<i>42</i>
<i>III-Consideraciones institucionales para el diseño del modelo paraguayo de gestión administrativa</i>	<i>44</i>
<i>IV- La Propuesta--Alternativas El nuevo modelo de gestión para el ámbito administrativo. Un Consejo Superior de Administración</i>	<i>52</i>
<i>V- Pasos a seguir-Hoja de Ruta</i>	<i>64</i>
<i>VI-Bibliografía utilizada</i>	<i>67</i>

PROPUESTA PARCIAL PARA DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE UN ÓRGANO SUPERIOR DE GOBIERNO ADMINISTRATIVO

Introducción

Esta propuesta de diseño para la creación de un órgano superior de gobierno administrativo del Poder Judicial de Paraguay es consecuencia de los resultados y recomendaciones de trabajos de campo realizados recientemente sobre esta necesidad en el sistema judicial paraguayo; del interés y la decisión del Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia Dr. Luís María Benítez Riera y de la Corte Suprema de Justicia en pleno (mediante Resolución de Corte Plena) de reducir el tiempo que dedican actualmente los miembros de ese Supremo Tribunal a la atención y resolución de asuntos de carácter no jurisdiccional, mediante la creación de un ámbito administrativo superior en la administración del sistema judicial; y fruto de la cooperación técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del Centro de Estudios Judiciales de Paraguay.

De los resultados obtenidos en un estudio de campo realizado recientemente con autoridades de la Corte Suprema de Justicia, de los gobiernos judiciales de Circunscripciones y de personal de mando administrativo y financiero del Poder Judicial pudo constatarse la necesidad de la gran demanda de tiempo que requiere la atención y resolución de asuntos no jurisdiccionales por parte de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, ante la ausencia de un ámbito administrativo especializado en la organización del Poder Judicial, que integre, dirija y coordine la función administrativa en general, capaz de atender y resolver

desde los asuntos más delicados y complejos, hasta los más simples y de escasa trascendencia.² Esta situación sustrae a tan altas autoridades de la atención de asuntos jurisdiccionales con las implicaciones que ello conlleva.

Y es posible pensar que si hoy en día la Corte Suprema de Justicia y sus Ministros deben de dedicar el ochenta por ciento de su tiempo promedio mensual a la atención de asuntos no jurisdiccionales, el crecimiento natural de este Poder del Estado hará que cada vez esta exigencia sea mayor, privándose la organización, o más bien alejándose cada vez más de la meta de lograr una justicia accesible, pronta y cumplida, en daño directo de la gobernabilidad, las democracia y el respeto por el Estado de Derecho en Paraguay. De ahí la urgencia de crear lo antes posible un órgano superior de gobierno judicial que se encargue del ámbito administrativo. Esa es la meta que se persigue alcanzar a corto plazo con esta propuesta.

Una rápida revisión de la organización de la mayoría de los sistemas judiciales de América Latina demostraría que desde hace ya algunos años se han implementado diseños organizacionales que establecen instancias superiores de gobierno judicial administrativo, y se han modernizando sus funciones administrativas en general al amparo de esta autoridad. Y es en este contexto en el que los Poderes Judiciales han mantenido también la obligación de modernizarse, al ser no solo entidades de servicios, sino también agentes de cambio social. 3

² Ver estudio de campo sobre Actas de Corte Plena y análisis interpretativo de tiempo que dedican Ministros de la CSJ a la atención y resolución de asuntos no jurisdiccionales. Gerardo Villalobos/CEJ-Septiembre 2011.

³ En "Justicia y Sociedad", publicación semestral del Programa de las NNUU para el Desarrollo, Octubre, 1999.

La modernización de la justicia paraguaya ha sido uno de los grandes retos planteados y respaldados por los tres Poderes Públicos del Estado, como contribución esencial al fortalecimiento permanente del Estado de Derecho, y al amparo del apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional.

El Poder Judicial de este país ha impulsado en los años recientes proyectos de importantísima utilidad para mejorar y modernizar el quehacer judicial procesal y de fondo. Ejemplos de ello han sido el nuevo Código Penal, el nuevo Código Procesal Penal, la Ley del Ministerio Público, el reforzamiento del Ministerio de la Defensa Pública, el desarrollo de la mediación judicial; el Programa Umbral de la Cuenta Desafío del Milenio, el fortalecimiento de los órganos de control de gestión judicial y disciplinarios para identificar vicios e in conductas de funcionarios judiciales y auxiliares de justicia; la comunicación electrónica y el expediente y firma digital, entre otros.

Sin embargo, este mismo proceso de modernización ha generado la necesidad de un crecimiento organizacional y de un incremento de las funciones en el ámbito administrativo, en toda la organización judicial, comenzando por la Corte Suprema de Justicia, que es el órgano superior de gobierno del Poder Judicial.

Estudios de campo realizados para elaborar este informe de propuesta han demostrado sin duda alguna, que el tiempo que deben de dedicar las y los Ministros de la CSJ a atender y resolver asuntos no jurisdiccionales es muy alto; en casos de hasta un cien por ciento; o como lo expresara un honorable Ministro y Ex Presidente de la CSJ durante mi visita a su despacho: “ni con 24 horas “diarias” que le dedicara a mi trabajo podría salir adelante con los tareas jurisdiccionales y administrativas, porque las

segundas, funcionalmente hablando, exigen una actuación inmediata, mientras que los expedientes están ahí, “*no hablan*”, y en consecuencia se continúan acumulando y creciendo en cantidad, en contra de una justicia pronta y cumplida”.⁴

Consciente de esa problemática el Señor Presidente de la CSJ Dr. Luís María Benítez Riera sometió a conocimiento y a aprobación de la Corte Suprema de Justicia –CSJ- una propuesta de cooperación por intermedio del Centro de Estudios Judiciales –CEJ- con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID- para diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión para el ámbito administrativo del Poder Judicial, orientado a reducir el tiempo que dedican las y los Ministros de la CSJ a la atención de asuntos no jurisdiccionales, y a fortalecer la transparencia de gestión.⁵ Esta cooperación fue aprobada por la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución.

Con dicha aprobación se dio inicio al trabajo de campo para dimensionar de manera específica el alcance de la situación respecto al tiempo que dedican los Miembros de la CSJ a tareas no jurisdiccionales; para estudiar la situación macro administrativa de la organización administrativa judicial y su impacto en el primer tema; y, finalmente para recibir, tanto de las y los Ministros de la CSJ como del personal administrativo de mandos superiores su opiniones, sugerencias y comentarios orientados a la necesidad de crear este modelo de gestión administrativa. En relación con el primer punto el siguiente cuadro interpretativo del uso del tiempo ilustra la realidad que se vive actualmente:

⁴ ⁴ Entrevista a Ministro de Corte Suprema de Justicia.

⁵ Propuesta del CEJ elaborada y presentada por el Consultor Gerardo Villalobos en sesión de Corte Plena.

**Comportamiento modal del uso del tiempo para la atención de
asuntos no jurisdiccionales
Ministros de la Corte Suprema de Justicia.⁶
2011
-cuadro interpretativo-**

Motivo de uso del tiempo	Total de tiempo utilizado estimado por mes –mes de 22 días-
1) Entre 80 y 90% del tiempo utilizado en cada sesión de Corte Plena para la atención de asuntos no jurisdiccionales, a razón de dos sesiones por semana:	7 días
2)Tiempo empleado en la atención de las áreas de trabajo no jurisdiccional asignadas a cada Ministro(a) de Corte a razón de medio día por semana	2 días
3)Visita de las y los Ministros de la CSJ a las Circunscripciones Judiciales a razón de un día por semana	4 días
4)Atención de peticionantes de audiencias solicitadas a las y los Ministros de la CSJ: una mañana por semana	2 días
5)Asistencia de Ministras y Ministros de la CSJ a seminarios-conferencias, etc.: una mañana por semana	2 días
Total en días	17 días (77.27%)
Tiempo estimado promedio restante estimado para la atención de temas jurisdiccionales	5 días (22.73%)

Este pequeño cuadro confeccionado con información recogida de entrevistas y talleres de trabajo demuestra la pesada carga administrativa que soportan actualmente las más altas autoridades del Poder Judicial de Paraguay, dejando poco espacio de tiempo para la atención y resolución de asuntos jurisdiccionales.

Detalles de los tipos de asunto que se ven obligados a atender y resolver estas autoridades en materia no jurisdiccional, así como de la circunstancia organizacional que se caracteriza por un gran dispersión de servicios y de

⁶ “Informe de Consultor- “Base par a la elaboración de propuestas”- -diseño del órgano superior de gobierno administrativo- trabajo de campo. Gerardo Villalobos, CEJ-Sep 2011

jefaturas sin dirección, coordinación y supervisión superiores se detallan en el documento que antecede a esta propuesta⁷.

El objetivo de este trabajo es el de proponer a la Honorable Corte Suprema de Justicia de Paraguay (CSJ) un modelo de organización y de gestión del ámbito administrativo a nivel de gobierno superior del Poder Judicial, que permita reducir considerablemente el tiempo que actualmente deben de dedicar las y los Ministras y Ministros de la CSJ a ejercer tareas no jurisdiccionales, y a la vez mejorar la transparencia de la gestión administrativa del Poder Judicial.

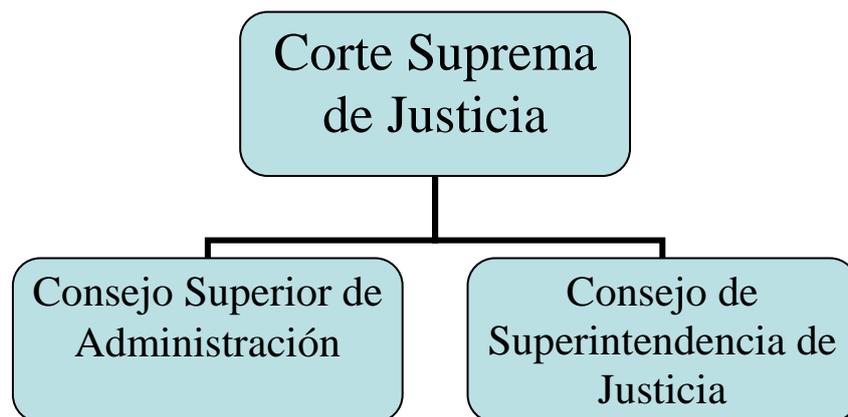
El modelo principal que se propone se caracteriza por la constitución de un Consejo Superior de Administración, por el nombramiento de un Gerente y de un Sub Gerente Superior de Administración Judicial, y por la designación de tres gerentes de área: Estrategia y Apoyo Institucional, **Servicios Judiciales de Apoyo** y Financiero-Administrativo, quienes junto al Superintendente de Justicia a cargo de área de Control de Gestión conformarían el cuadro de mandos administrativos y de control de gestión de la organización, con capacidad de dirección y toma de decisiones por área para el ámbito administrativo.

El Consejo estaría integrado por el Presidente de la CSJ, que lo preside; por un Magistrado de Segunda Instancia, por un Juez de primera Instancia, por un Juez de Paz, por el Gerente de Estrategia y Apoyo Institucional y por el Gerente de Servicios de Apoyo Jurisdiccionales El Gerente del Área Administrativo- Financiera y el Gerente Superior de Administración Judicial asistirán con vos pero sin voto. Éste último ejercerá la Secretaría del Consejo.

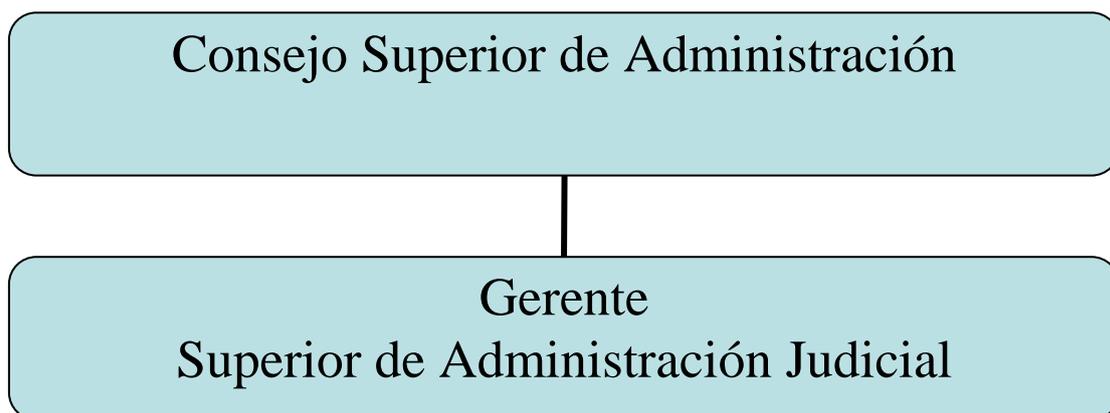
⁷ Ídem nota No 5.

El Gerente Superior de Administración Judicial dependerá directamente del Consejo Superior de Administración y los gerentes de área dependerían de este Gerente Superior.

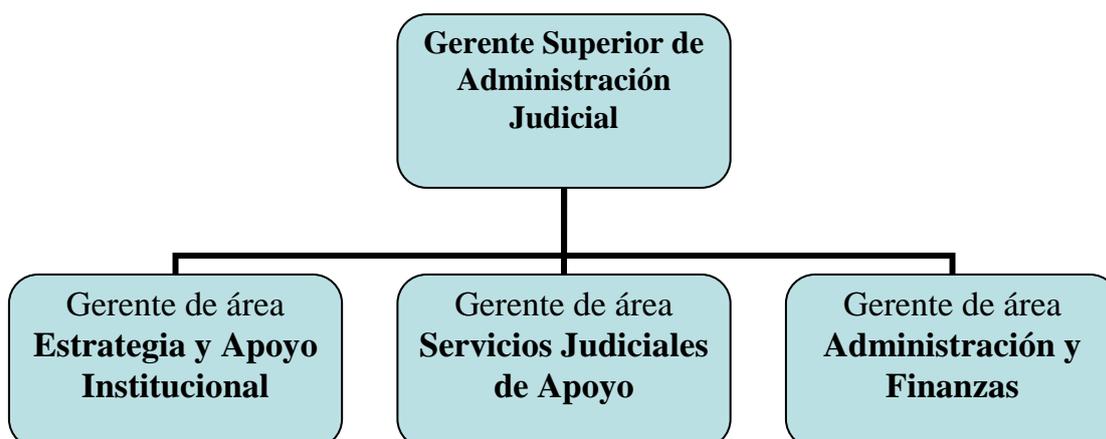
Órgano superior de Gobierno administrativo propuesto



Ejecutivo superior propuesto de Gobierno administrativo



Nivel de Gerencia administrativa



Este Consejo tendrá a su cargo la atención y resolución de la mayoría de decisiones administrativas –de todo tipo- que hoy en día deben de ser tomadas en el seno de la CSJ por la ausencia de un órgano de esta naturaleza.

Este órgano de gobierno administrativo reduce a uno la presencia de Ministros/as de la CSJ para la atención y resolución de este tipo de temas, aumenta la participación institucional en las decisiones de orden administrativo en beneficio de la función judicial y visualiza un ámbito administrativo que, entre otros beneficios, eliminará la sensación de “anarquía” y de concentración en la toma de decisiones administrativas que ha manifestado personal de mandos administrativos, y otras fallas organizativas detectadas en el trabajo de campo que se pueden revisar líneas debajo en el desarrollo de este Informe de propuesta.

Se crea y visualiza el nivel de gerencia administrativa en la organización. Se crean instancias de dirección, coordinación y supervisión (gerencias) por área de servicios no jurisdiccionales: un responsable de los servicios de estrategia y apoyo institucional; un responsable de los **servicios de apoyo**

no jurisdiccionales y servicios administrativos y financieros, quienes, junto al gerente responsable área de control de gestión (Superintendente de Justicia) y todos ellos bajo la autoridad del Gerente Superior de Administración Judicial conforman el nivel gerencial de este ámbito. Asimismo se reduce altamente “el tránsito” de asuntos no jurisdiccionales desde los mandos medios hacia la CSJ y viceversa.

Dependiendo de la voluntad de las autoridades judiciales el modelo presentado puede ser modificado y ajustado ya sea, por ejemplo en lo que respecta a las áreas que lo conforman, dando énfasis solo a lo administrativo, financiero, presupuestario y de personal a cargo de este Consejo, o *in extenso* haciéndose cargo el Consejo de todo el ámbito de lo que son servicios no jurisdiccionales.

Una posición intermedia sería, por ejemplo, la de crear solo dos áreas de servicio bajo la autoridad del Consejo: 1) De Estrategia Institucional y Servicios de Apoyo, que una las dos primeras áreas; 2) Administración y Financiera. Ambas bajo la superioridad del Gerente Superior de Administración Judicial. En lo que respecta a los miembros que constituyan el Consejo de Administración, etc.

La implementación podría realizarse por fases a partir de la decisión final respecto a la constitución y funciones del Consejo.

Ventajas que se obtendrían con la implementación de un ámbito administrativo a nivel de gobierno superior del Poder Judicial:

- a) Se evitaría o al menos se reducirá en una gran proporción el tiempo que actualmente deben de dedicar Ministros de la CSJ y los miembros de los Tribunales de Circunscripción a atender y resolver sobre cuestiones administrativa, con el consecuente beneficio para la administración de justicia y la búsqueda de la buena justicia;

- b) Aumentaría el tiempo que pueden dedicar los Ministros de Corte y Miembros de Salas en las Circunscripciones judiciales a las funciones jurisdiccionales;
- c) Se separarían mejor las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas a nivel de los Miembros de la Corte Suprema de Justicia y de Camaristas en las Circunscripciones judiciales del país;
- d) Sería más completo el Gobierno Judicial a nivel superior con la existencia de un órgano a su nivel responsable del ámbito administrativo.
- e) Se favorecería la autarquía presupuestaria al mejorar la capacidad de gestión y de ejecución presupuestarios en general.
- f) Se eliminarían problemas de funcionalidad en el área administrativa ya detectados en otros estudios, y que se relacionan con necesidades tales como:
 - ✓ Evitar la anarquía administrativa.
 - ✓ Mejorar la coordinación de y entre las diferentes dependencias administrativas.
 - ✓ Elevar la jerarquía del servicio.
 - ✓ Reducir hasta eliminar los *cuernos de botella* para la aprobación de gestiones administrativas relacionadas con la ejecución del presupuesto, compras, licitaciones, permisos, etc.
 - ✓ Reducir los plazos administrativos para el trámite de procedimientos de gastos, pagos o licitaciones, entre otros.
 - ✓ Disponer de una cadena de mando administrativo, identificada y legitimada.
 - ✓ Concentrar las actividades del Consejo de Superintendencia en temas.
 - ✓ Fortalecer la función administrativa a nivel de Circunscripciones judiciales del interior.

- ✓ Formalizar y regularizar las funciones del “Ministro Superintendente de Circunscripción”.
- ✓ Contar con Consejos de Administración mejor preparados en las Circunscripciones judiciales del interior para cumplir con sus tareas administrativas sin detrimento de la función jurisdiccional.
- ✓ Lograr mayor fluidez de los procedimientos administrativos y de apoyo en general a la función jurisdiccional.

I- Estado de situación/ Justificación

La modernización de la justicia paraguaya ha sido uno de los grandes retos planteados y continuados por los tres Poderes Públicos a lo largo del último decenio al amparo del apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional. El Poder Judicial ha impulsado proyectos en este ámbito de importantísima utilidad para el quehacer judicial, tales como un nuevo Código Penal, un nuevo Código Procesal Penal, la Ley del Ministerio Público, el reforzamiento del Ministerio de la Defensa Pública, el desarrollo de la mediación judicial, etc.

El Programa Umbral de la Cuenta Desafío del Milenio ha apoyado en estos últimos cinco años al Poder Judicial para fortalecer los órganos de control de gestión judicial y disciplinaria, como objetivos para identificar vicios e in conductas de funcionarios judiciales y auxiliares de justicia.

La comunicación electrónica y el expediente y firma digital, entre otros, han sido también ejemplos de esta modernización iniciada con la nueva Constitución.

Sin embargo, este mismo proceso de modernización ha traído consigo un natural crecimiento de la organización judicial como consecuencia del incremento de las funciones en el ámbito administrativo en toda la organización judicial comenzando por la Corte Suprema de Justicia, que es el órgano superior de gobierno del Poder Judicial.

Estudios de campo realizados para elaborar este informe han demostrado fehacientemente que el tiempo que deben de dedicar las y los Ministros de la CSJ a cumplir labores no jurisdiccionales es muy alto, en casos hasta el

cien por ciento; o como lo expresara un honorable Ministro y Ex Presidente de la CSJ durante mi visita a su despacho: “ni con 24 horas “diarias” que le dedicara a mi trabajo podría salir adelante con los tareas jurisdiccionales y administrativas, porque las segundas, funcionalmente hablando, exigen una actuación inmediata, mientras que los expedientes están ahí, “no hablan”, y en consecuencia se continúan acumulando y creciendo en cantidad, en contra de una justicia pronta y cumplida”.⁸

En el plano internacional se ha dicho muchas veces que la agilización de la justicia (principal objetivo dentro de una mejora global) pasa por un replanteamiento de la organización administrativa judicial y de la asignación de recursos, además de otras medidas de índole económicas, que le permita a la Corte Suprema de Justicia dedicarse más a la función jurisdiccional.

Por ejemplo, de acuerdo con el texto de la Exposición de Motivos de la reforma de la legislación procesal española incorporado en *la Memoria 2010 del Consejo General del Poder Judicial español* se lee: “... *se abre el camino de la modernización de la justicia tratando en síntesis, de que los Jueces y Magistrados dediquen todos sus esfuerzos a las funciones que les viene encomendadas por la Constitución: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Para ello es preciso descargarles de todas aquellas tareas no vinculadas estrictamente a las funciones constitucionales y a ello tiende el nuevo modelo de organización judicial...Esto implica una reorganización del trabajo...que requiere el esfuerzo coordinado de distintos órganos.*”⁹

⁸ Entrevista a Ministro de Corte Suprema de Justicia.

⁹ Memoria 2010 del Consejo General del Poder Judicial, España.

Similares situación se han producido con diferentes tipos de resultados pero con el mismo propósito en prácticamente todos los poderes judiciales de América Latina, salvo Paraguay.

El objetivo de este trabajo es el de proponerle a la Honorable Corte Suprema de Justicia de Paraguay (CSJ) un modelo de gestión del ámbito administrativo a nivel de la Corte Suprema de Justicia- que logre reducir considerablemente el tiempo que actualmente deben de dedicar las y los Ministras y Ministros de la CSJ a ejercer tareas no jurisdiccionales, y a la vez mejorar la transparencia de la gestión administrativa del Poder Judicial.

Para cumplir con este encargo se realizó un trabajo de campo que incluyó visitas a miembros de la Corte Suprema de Justicia; a miembros de Tribunales de Circunscripciones Judiciales que forman o han formado parte de los Consejos de Administración de Circunscripción; a personal de apoyo administrativo y financiero directo, y a personal de apoyo de servicios no jurisdiccionales. También se estudió la situación administrativa actual del Poder Judicial con base en el último Organigrama de la Corte Suprema de Justicia.

Para este propósito se elaboró una Encuesta de Contenidos, a fin de orientar las entrevistas y la búsqueda de información relacionada con el objetivo de este Informe. También se realizó una revisión de la legislación vigente relacionada con el tema a cargo de un consultor nacional.

Sobre la base del estudio de la legislación actual –que se adjunta como apéndice a este Informe-, del trabajo de campo y del estudio de documentos de base, los resultados alcanzados permitieron determinar que con la actual organización judicial para atender el ámbito administrativo, los y las

Ministros de la CSJ deben dedicar altos porcentajes de tiempo a la atención y resolución de estos temas. En general y en promedio la disponibilidad de tiempo de Ministros de la CSJ para la atención de estos asuntos supera el 50, el 75 y hasta el 90%. En promedio supera el 80% del tiempo de trabajo.

Como sí existe para el ámbito jurisdiccional, no existe para el ámbito administrativo un órgano de gobierno superior, capaz de orientar, dirigir, organizar, aglutinar y supervisar todos los servicios administrativos – todo lo que son tareas fuera del ámbito jurisdiccional- del Poder Judicial.

Al no existir un órgano especializado que sustente a nivel del gobierno judicial superior la autoridad administrativa, ésta se concentra en los Ministros de la CSJ, lo que les obliga a utilizar valioso tiempo para atender y resolver en cuestiones administrativas en general, provocando con ello retardación en la atención y resolución de temas jurisdiccionales. Como lo comentara un Ministro de la CSJ: “el problema en esta materia es que los temas administrativos en general deben de resolverse casi de inmediato, mientras los expedientes judiciales hacen cola a la espera de tener tiempo para su estudio”.

La ausencia de un órgano administrativo superior dentro del Poder Judicial está generando consecuencias organizacionales y funcionales negativas y riesgosas para asegurar un buen manejo y el funcionamiento expedito y eficaz de la organización nacional encargada de suministrar servicios de justicia. Más de treinta dependencias administrativas dentro del Poder Judicial, tan disímiles como la Unidad Operativa de Contrataciones, la Dirección de Ceremonial, El Centro Internacional de Estudios Judiciales, la Secretaría de Género, la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de

Seguridad y Asuntos Internos, según el organigrama estudiado, reportan directamente a la Corte Suprema de Justicia para la toma de decisiones. (Vero organigrama de la CSJ-ANEXO)

Esta situación en general provoca entre otras consecuencias detectadas y a modo de ejemplo: sentimientos de temor y duda que manifiestan Ministros de la CSJ cuando deben de “estudiar” y resolver sobre infinidad de asuntos de orden administrativo y financiero para los que no cuentan con la formación de base necesaria.

Sentimientos de orfandad entre el personal de mando del ámbito administrativo del Poder Judicial en general, respecto a la dirección, asistencia, respaldo y reconocimiento a su trabajo ante la falta de una autoridad administrativa superior, legitimada y visible en la organización, con el encargo de asistir, atender y resolver en esta materia, y a la que se sientan unidos y pertenecientes.

Sensaciones entre el personal administrativo de anarquía en el ámbito, ante la ausencia de un órgano superior y de un nivel gerencial que ordene, dirija y supervise todos los servicios y oficinas dedicadas a la atención y resolución de asuntos administrativos en general. Esta anarquía hace que se presenten situaciones de negación e irrespeto a la autoridad formal de mandos medios por parte de autoridades superiores de la institución.

El surgimiento de estructuras informales de autoridad con mucho poder de decisión, que sin estar establecidas ni legitimadas en la organización asumen roles rígidos de mucha autoridad, amparadas en autoridades con altos cargos jurisdiccionales, socavando la autoridad formal, asumiendo roles no establecidos y retrasando las acciones administrativas. Este es, por

ejemplo, el caso de la figura de los Ministros Intendentes de Circunscripciones y de algunos roles que ha asumido el Consejo de Superintendencia.

Esta misma circunstancia provoca que no exista claridad en las líneas de mando para la toma de decisiones en el ámbito administrativo, donde lo que impera con mucha frecuencia, para alcanzar un resultado, es la relación informal de autoridades de mandos medios con las o los Ministros de la CSJ. Autoridades entrevistadas dieron a entender que el funcionario que tiene relación directa o “más” relación con algún Ministro o Ministra de la CSJ, lleva ventaja en su trabajo.

Al no existir un órgano superior en materia administrativa no se genera una coordinación superior de la materia, ni se fijan políticas para dar rumbo y orientación a sus actividades. La falta de una instancia de gobierno administrativo a nivel superior provoca dispersiones en la ejecución de tareas, retardación en la toma de decisiones y falta de seguimiento.

Simultáneamente esta falta de dirección y de coordinación para el ámbito administrativo a nivel gerencial superior dificulta las normales tareas de superintendencia y control. Es frecuente observar que pocas autoridades en la organización judicial asumen sus papeles de administradores de despacho, y que no existe instancia institucional administrativa capaz de hacer seguimiento y de establecer las acciones correctivas necesarias.

Con base en los hallazgos del trabajo de campo y en el estudio de informes anteriores y recientes relacionados con el tema; y teniendo presente que el objetivo de este Informe es el de presentar propuestas de acción para reducir el tiempo que dedican los Miembros de la CSJ a cuestiones de

índole administrativo y aumentar la transparencia en el sistema judicial, se presentan en este Informe un modelo de gestión para el ámbito administrativo, que evite que los Miembros de la CSJ deban utilizar una alta proporción de su tiempo laboral en la atención de asuntos de índole no jurisdiccionales.

Presenta este modelo una reconceptualización integral de la organización judicial al considerar: 1) Un ámbito jurisdiccional que estaría conformado por los despachos judiciales con el encargo de administrar justicia, y los diferentes jueces que los conforman; 2) Un ámbito administrativo conformado por un órgano superior a nivel de la Corte Suprema de Justicia con el encargo de administrar los recursos de la Institución, con la colaboración de las diferentes dependencias de servicios no jurisdiccionales; más el ámbito Registral y el de la Defensa Pública, manteniéndose un Área de Control de Gestión para toda la organización.

La implementación de esta nueva estructura permite suponer con certeza la eliminación, o al menos, la drástica reducción de los problemas de gestión administrativa que hoy padece este Poder Judicial por la ausencia de un ente superior de gobierno administrativo, y que se han visto reflejados en este Informe por la cantidad de tiempo que deben de dedicar los Miembros de la Corte Suprema a su atención, sumado a la falta de claridad en las líneas de mando, falta de mando y dirección especializada, anarquía, retrasos, temor, dudas, inseguridad, orfandad, proliferación de oficinas, falta de coordinación, desconocimiento de la autoridad formal, desconocimiento de niveles de autoridad, aparición de autoridades informales, falta de control efectivo de gestión, etc.

1) Viabilidad Jurídica de la propuesta

De conformidad con lo que establece la Constitución Nacional, en su Artículo 259, Numerales 1 y 2, le corresponde a la CSJ ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial y dictar su propio reglamento.

Asimismo y de conformidad con la ley 609-95 de Organización Judicial, le corresponde a la CSJ dictar su propio reglamento interno, las acordadas, y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia.

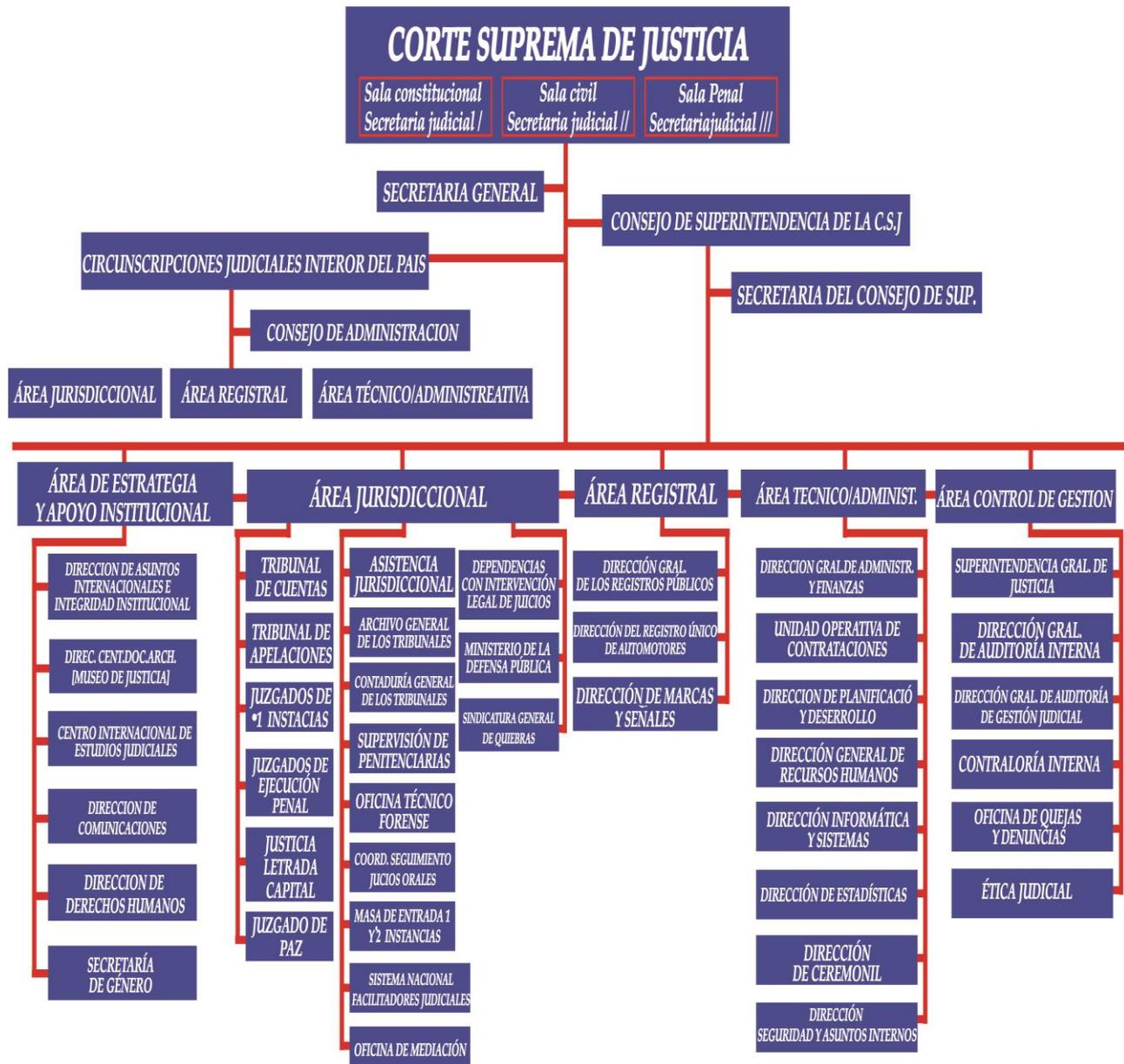
Con base en lo anterior se estima que están dadas las condiciones legales para que la CSJ tome la decisión de conformar y de integrar éste órgano de gobierno administrativo bajo su autoridad, la que no es delegada.

Para ampliar este numeral puede verse el Informe sobre la situación legal elaborado por el consultor nacional Marcelo Codas para el CEJ sobre esta materia.¹⁰

¹⁰ Marcelo Codas, Informe legal/CEJ; Octubre 2011

2. Organización actual

ORGANIGRAMA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



Un breve análisis del Organigrama actual de la organización del Poder Judicial permite determinar que el único órgano superior de gobierno judicial (*Nivel superior para la toma de decisiones*) es la Corte Suprema de Justicia. Ésta dirige el ámbito jurisdiccional ampliado con servicios de apoyo, el ámbito Registral, el ámbito de la Defensa Pública, el ámbito Administrativo y el de Control. Todo ello de forma directa y con una alta dosis de concentración en la toma de decisiones sobre todo del ámbito administrativo y de los servicios de apoyo jurisdiccional.

Ejerce la administración directa de las casi treinta dependencias no jurisdiccionales y la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial de conformidad con lo que establece el Artículo 259, Numeral primero de la Constitución de 1992.

En el segundo nivel de la organización según el Organigrama aparecen El Consejo de Superintendencia de Justicia, que es representado como un órgano de staff o asesor, y las circunscripciones judiciales del interior cubriendo sus tres campos (área jurisdiccional-área registral-área administrativa).

En un tercer nivel organizacional y dependiendo también de manera directa de la CSJ aparecen: **1)** El área de Estrategia y Apoyo Institucional conformada por seis unidades organizacionales pero sin una unidad directora o coordinadora de éstas. **2)** El área Jurisdiccional conformada por todos los Juzgados y Tribunales del País, más doce unidades no jurisdiccionales de muy diferente naturaleza, tales como la Defensa Pública, la Oficina de Mediación, los Archivos de los Tribunales, etc. **3)** El área Registral que engloba tres unidades organizacionales de corte registral; **4)** El área Técnico-Administrativa compuesta por ocho direcciones cada

una a cargo de un director o directora sin una cabeza administrativa superior y, finalmente, 5) El área de Control de Gestión conformado por la Superintendencia de Justicia, la Auditoría Interna, la Auditoría Judicial, la Contraloría Interna, la oficina de Quejas y Denuncias y la oficina de Ética Judicial.

Todo lo anterior demuestra que *dependiendo directamente* de la Corte Suprema de Justicia y sin jefaturas o coordinaciones intermedias de áreas, más allá de todos los tribunales y juzgados del país que suman aproximadamente seiscientos setenta y ocho jueces y que constituyen el ámbito jurisdiccional, existen en el sector no jurisdiccional: seis direcciones del Área de Estrategia; doce unidades organizacionales –no jurisdiccionales- del Área Jurisdiccional; tres dependencias registrales; diez direcciones del Área Técnico- Administrativa y, finalmente: seis dependencias de control de gestión. Todas ellas dependiendo directamente de la Corte Suprema de Justicia.

**Cuadro de Unidades Organizacionales no Jurisdiccionales
por Área
Que dependen directamente De la Corte Suprema de Justicia¹¹**

Área de Estrategia y Apoyo Institucional	Área Jurisdiccional –excepto tribunales Y registros- (1)	Área Técnico-Administrativa	Área de Control De Gestión
1-Dirección de Asuntos Internacionales E Integridad Institucional	1-Asistencia Jurisdiccional	1-Dirección General de Administración y Finanzas	1-Superintendencia General de Justicia
2-Dirección Centro de Documentación-Museo	2-Archivo General de Tribunales	2-Dirección Administrativa	2-Dirección General de Auditoría Interna
3-Centro Internacional de Estudios Judiciales	3-Contaduría general de Tribunales	3-Dirección Financiera	3-Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial
4-Dirección de Comunicaciones	4-Supervisión de penitenciarías	4-Unidad operativa de Contrataciones	4-Contraloría Interna
5-Dirección de Derechos Humanos	5-Oficina Técnico Forense	5-Dirección de Planificación y desarrollo	5-Oficina de Quejas y denuncias
6-Secretaría de Género	6-Coordinación de seguimiento-juicios orales	6-Dirección General de Recursos Humanos	6-Ética Judicial
	7-Mesa de Entrada-1ª y 2ª instancias	7-Dirección de Informática y Sistemas	
	8-Sistema nacional de facilitadores judiciales	8-Dirección de Estadísticas	
	9-Oficina de Mediación	9-Dirección de Ceremonial	
	10-Dependencias con intervención legal en juicios	10-Dirección de Arquitectura y Mantenimiento (no aparece en el original)	
	11-Ministerio de la defensa Pública	11-Dirección de Seguridad y Asuntos Internos	
	12-Sindicatura General de Quiebras.		

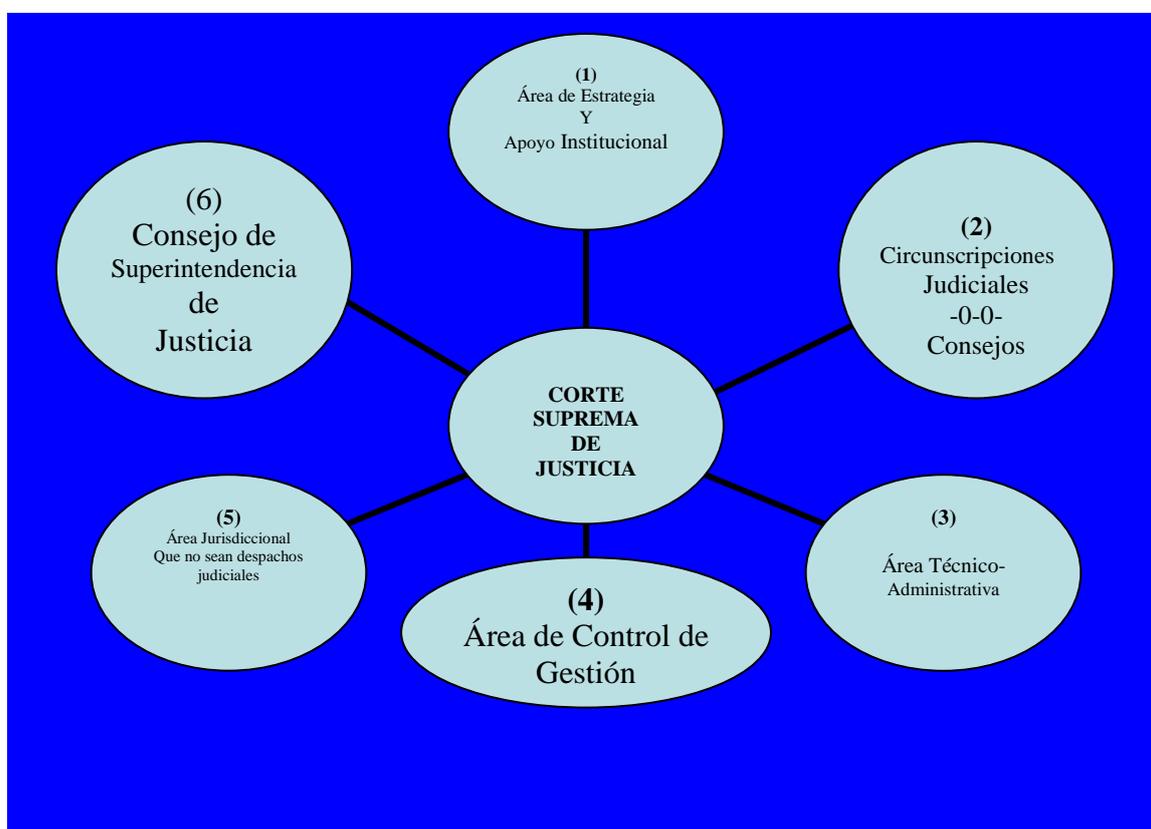
(1) Incluye:

1-Tribunal de Cuentas -	4-Juzgados de 1ª. instancia	7-Juzgados de Justicia Letrada-Capital
2-Tribunales de Apelación	5-Juzgados de Ejecución Penal	8-Juzgados de Paz
3-Dirección General de Registros Públicos	6-Dirección del Registro único de Automotores	9-Dirección de Marcas y señales

¹¹ Fuente: Organigrama actual de la Corte Suprema de Justicia

Esta configuración organizativa actual del Poder Judicial denota además de una altísima concentración de la toma de decisiones en la CSJ, una dispersión de mandos sin poder real de decisión, sumado a una mezcla funcional de lo que deberían ser mandos de línea –con autoridad para decidir- con mandos de asesoría o de staff. Por ejemplo: el Consejo de Superintendencia es un órgano de decisión en materia de poder disciplinario de supervisión. Sin embargo, está señalado como una instancia asesora y en buen parte funciona de esa manera al remitir al Pleno sus acuerdos para que Éste decida. Otro más: Del Consejo dependen el Superintendente, las Auditorías (2), la Oficina de Quejas y Denuncias y la oficina de Ética Judicial, y sin embargo estas dependencias, según el organigrama, dependen de la CSJ directamente.

Esquema de concentración de dependencias del ámbito no jurisdiccional en la Corte Suprema de Justicia



Esta situación provoca que los miembros de la CSJ deban de utilizar un alto porcentaje de su tiempo para atender y resolver en todos estos temas de carácter no jurisdiccionales, para los que, además, no disponen de formación específica ni fue la materia para la que fueron seleccionados y nombrados. Adicionalmente provoca, como ya se expusiera anteriormente, un vacío de dirección especializada para el ámbito administrativo y una gran dispersión de procedimientos de gestión y con ello lentitud en la toma de decisiones.

II- Marco de referencia sobre organización judicial en América Latina. Algunas experiencias y el caso de Paraguay

La mayoría de los Poderes Judiciales de América latina tienen el gobierno judicial superior conformado de manera clara y separada en dos ámbitos: el jurisdiccional y el administrativo. El primero a cargo de las tareas de índole jurisdiccionales y que se ejerce por la Corte Suprema de Justicia como cabeza superior y última instancia. El segundo se encarga, en general, del manejo de la cuestión administrativa –sumando o restando en ocasiones el tema de personal (ingreso-carrera y sistema disciplinario).

1. El caso de Chile

El ámbito administrativo está a cargo de la *Corporación Administrativa del Poder Judicial*, que fue creada en el año 1990. Es una organización dedicada a la administración de recursos y prestación servicios del Poder Judicial, facilitando así la optimización de la función jurisdiccional y el acceso de la comunidad a la justicia. Su acción está fundada en gestión de carácter pro- activo.

La dirección de la Corporación Administrativa corresponde a su Consejo Superior, que está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, que lo preside, y por cuatro ministros por un período de dos años, pudiendo ser reelegidos. El Consejo cuenta con Consejos zonales.

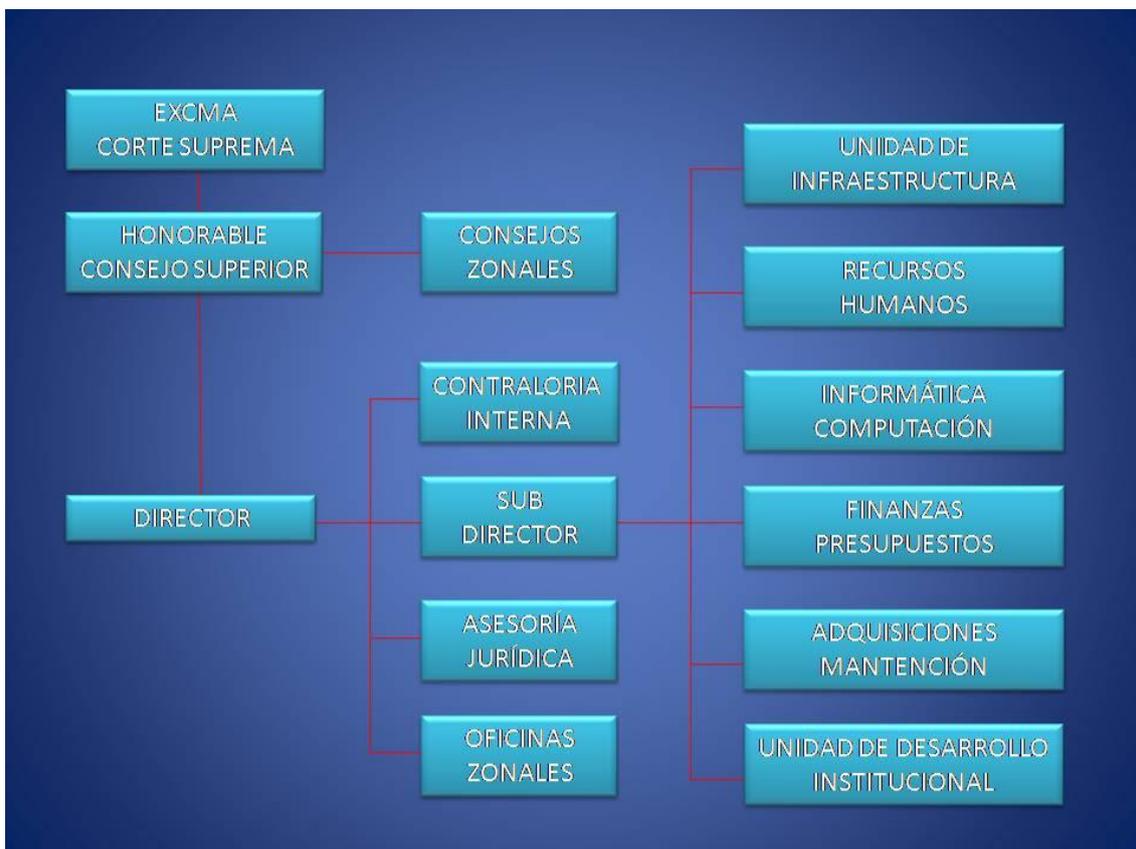
Esta Corporación Administrativa del Poder Judicial tiene, además del Consejo Superior, un director, un subdirector, un jefe de finanzas y presupuesto, un jefe de adquisiciones y mantenimiento, un jefe de informática y computación, un jefe de recursos humanos y un contralor. Su estructura orgánica funcional está constituida por un Departamento de Finanzas y Presupuesto, un Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento, un departamento de Informática y Computación, un Departamento de Recursos Humanos, una Unidad de Infraestructura, una Unidad de Desarrollo Institucional y una Contraloría interna, una Asesoría Jurídica y Oficinas zonales.

Esta Corporación tiene como finalidad la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de los tribunales y juzgados pertenecientes al Poder Judicial.

Entre sus principales funciones tiene:

- ✓ Elaborar políticas de administración de recursos
- ✓ Dictar políticas conforme a las directrices generales que imparta la CSJ en materia de :
 - Selección de personal
 - Administración de recursos materiales
 - Indicadores de gestión
 - Diseño de información estadística
 - Análisis de información estadística
- ✓ Establecer metas de gestión
- ✓ Elaborar el presupuesto
- ✓ Asignar, incrementar y administrar fondos
- ✓ Adquirir bienes muebles e inmuebles y administrarlos
- ✓ Construir, acondicionar, reparar y mantener bienes muebles e inmuebles.
- ✓ Diseñar y analizar información estadística
- ✓ Desarrollar y aplicar sistemas de cómputo
- ✓ Asignar, incrementar y administrar los Recursos Humanos

ORGANIGRAMA



2. El caso de Puerto Rico

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico encomienda al Juez Presidente o Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia la administración del sistema judicial y prevé para ese fin el nombramiento de un Director(a) Administrativo(a). El pleno de la Corte Suprema tiene la facultad de las reglas de administración que rigen el sistema.

El organismo de apoyo para la administración del sistema –ámbito administrativo- es la Oficina de Administración de Tribunales dirigida por un Director(a) de Administración de los Tribunales (...del Poder Judicial), con el apoyo de un (a) Director(a) Auxiliar. Es una Dirección o gerencia administrativa de *amplio espectro* ya que tiene bajo su dirección todos los servicios no jurisdiccionales de apoyo a los tribunales y juzgados del Estado.

Cuenta con las oficinas o direcciones asesoras siguientes: Administración del servicio de Jurado, Oficina de Asuntos Legales, Oficina de Legislación y Reglamentos, Oficina de Prensa y de Relaciones con la Comunidad; Academia Judicial, Oficina de Planificación Presupuesto y Recursos Externos, Oficina de Servicios y Apoyo a Jueces y Juezas.

Ejerciendo una autoridad de línea directa, están a cargo de esta dirección de administración las siguientes direcciones:

a- Dirección de Administración:

- Área de Asuntos Fiscales
- Área de Administración de Documentos
- Área de Recursos Humanos
- Área de Servicios Auxiliares
- Oficina de Administración y Conservación de Locales

b- Dirección de Operaciones:

- Oficina de las Secretarías
- Oficina de los Directores Ejecutivos
- Oficina del Alguacil General
- Oficina de Gerencia de Proyectos
- Oficina de Estadísticas
- Oficina de Sistemas y Procedimientos
- Oficina de Capacitación y Desarrollo
- Oficina de Servicios Bibliotecarios
- Negociado de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos

c- Dirección de Informática:

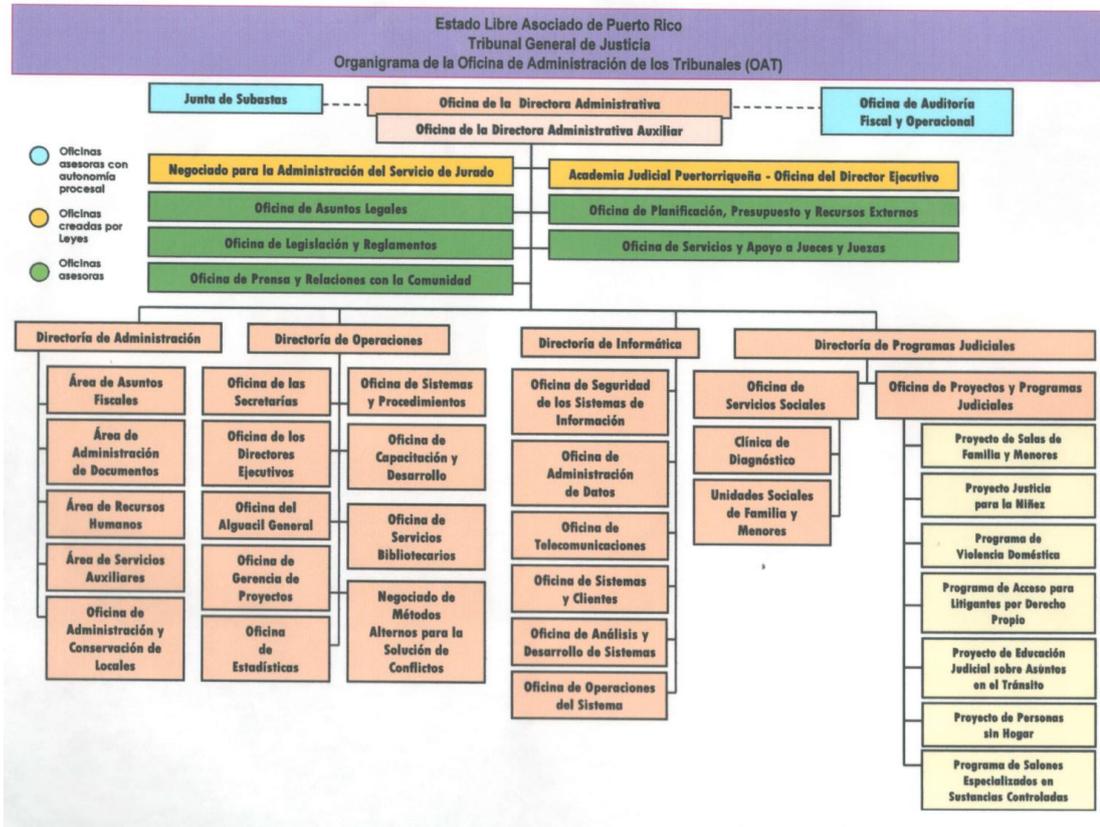
- Oficina de Seguridad de los Sistemas de Información
- Oficina de Administración de Datos
- Oficina de Telecomunicaciones
- Oficina de Sistemas y Clientes
- Oficina de Análisis y Desarrollo de Sistemas
- Oficina de Operaciones del Sistema

d- Dirección de Programas Judiciales:

- Oficina de Servicios Sociales
- Oficina de Proyectos y Programas Judiciales:
 - Proyecto de Salas de Familia y Menores
 - Proyecto Justicia para la Niñez
 - Programa de Violencia Doméstica
 - Programa de Acceso para Litigantes por Derecho Propio
 - Proyecto de Educación Judicial sobre Asuntos en el Tránsito.
 - Proyecto de Personas sin Hogar
 - Programa de Salones Especializados en Sustancias Controladas.

Es importante comentar que Tanto el Tribunal de Apelaciones como las Regiones Judiciales cuentan con Jueces(as) Administradores(as) Regionales que responden al Presidente de la Corte y al Director(a) Administrativo(a) por el cumplimiento de la normativa administrativa y las operaciones administrativas de la Región –Circunscripción-. Todos los jueces administradores regionales y los directores(as) Ejecutivos(as) Regionales integran *un cuerpo de asesoramiento* denominado Consejo Asesor Judicial.

ORGANIGRAMA



3. El caso de Costa Rica

La organización del sistema judicial de Costa Rica establece una estructura dividida en tres ámbitos diferentes: Ámbito Jurisdiccional, Ámbito Auxiliar de Justicia y Ámbito Administrativo.

El primero está conformado por todos los despachos encargados de administrar justicia: Corte Suprema de Justicia, Salas y Tribunales de Casación, Tribunales Colegiados y Juzgados de primera instancia en general. El segundo lo conforman aquellos órganos que colaboran en la administración de justicia como el Organismo de Investigación Judicial (Policía Judicial), el Ministerio Público, la Defensa Pública, la Escuela Judicial y el Archivo y Registro Judiciales.

El tercero cumple la importante función de apoyar al normal funcionamiento del Poder Judicial y está conformado por un **Consejo Superior del Poder Judicial** (En un proyecto de ley en trámite se le cambia la denominación por la de Consejo Superior de Administración), con el encargo de administrar los recursos de la institución con la colaboración de los diferentes departamentos de naturaleza administrativa y financiera bajo la dirección de un Director Ejecutivo, quien depende del Consejo Superior. Le corresponde a este Consejo ejercer la administración general del Poder Judicial, “con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, eficacia, racionalización del trabajo y responsabilidad por la gestión, en procura de un servicio público de calidad.”¹²

Dependen directamente del Consejo¹³ según el Organigrama del Ámbito Administrativo: La Inspección Judicial, la Contraloría de Servicios, La Dirección Nacional de Notariado, La Secretaría General de la Corte y del Consejo Superior, la Auditoría, el Departamento de Planificación, El Departamento de Personal, el Departamento de Información y RRPP, el Consejo de Personal y la Dirección Ejecutiva con todas sus unidades y sub unidades administrativas regionales.

Están a cargo de la Dirección los despachos siguientes: La Asesoría Legal, el Departamento de Proveeduría, el Departamento de Servicios Generales, el Departamento Financiero Contable, en Departamento de Publicaciones, el Departamento de Publicaciones e impresos, el Departamento de Tecnología de la Información, el Departamento de Seguridad, la Biblioteca Judicial, el Departamento de Trabajo Social y Psicología, la Sección de Administración y Distribución de Boletas, el Servicio Médico de Empleados y las **Unidades Administrativas regionales**.

¹² Proyecto de Ley de Organización Judicial de Costa Rica, Art. 90.

¹³ Ley Orgánica del Poder Judicial No. 7333, del de Mayo de 1993.

El Consejo Superior de Administración está integrado por cinco miembros, cuatro de ellos son servidores judiciales y uno abogado externo, todos, como lo señala la ley del Poder Judicial de Costa Rica “de reconocida solvencia moral y profesional”.¹⁴ El Director Ejecutivo asiste a las sesiones con voz pero sin voto. La designación del abogado externo corresponde al Colegio de Abogados de Costa Rica, y deberá tener una experiencia profesional como litigante no inferior a diez años.

El Presidente del Tribunal Supremo –Corte Suprema de Justicia- es a la vez el Presidente del Consejo de Administración y la escogencia de los restantes miembros le corresponde a la Corte Suprema a partir de ternas que le presenten las Asociaciones de trabajadores, sin el perjuicio de considerar a quienes se postulen libremente. Uno de ellos será escogido entre los jueces, otro entre los demás abogados no jueces que laboran en el Poder Judicial, y el otro entre los restantes servidores no abogados. Duran en sus cargos seis años y no podrán ser reelectos salvo que tres cuartas partes del total de los magistrados (miembros de la CSJ) acuerden lo contrario. En un proyecto de ley en trámite para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente, se propone que duren en sus cargos cuatro años y que puedan ser reelectos una vez.

Las personas designadas para integrar este Consejo atenderán sus funciones a tiempo completo, y si ocupan posiciones en el Poder Judicial al momento de su designación se le suspenderá en el ejercicio pero conserva el derecho a reintegrarse con el salario que le corresponda al cargo, una vez terminen sus funciones como miembro del Consejo.

Entre sus principales funciones tiene¹⁵:

- ✓ Ejecutar la política administrativa del Poder Judicial respetando los lineamientos dados por la Corte Plena.
- ✓ Dirigir, planificar, organizar y coordinar las actividades administrativas del Poder Judicial y proponer a la Corte los reglamentos que se requieran. En el proyecto de ley orgánica en estudio este artículo se modifica para que quede de la manera siguiente: Dirigir, planificar, organizar, ejecutar, controlar y coordinar las actividades administrativas del Poder Judicial¹⁶.

¹⁴ Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica, Art. 85.

¹⁵ Art. 98, Ídem.

¹⁶ Art. 98, Ídem.

- ✓ Conocer y aprobar el Ante proyecto de presupuesto. En la modificación que está en trámite se propone que este artículo quede de la manera siguiente: Elaborar el anteproyecto de presupuesto y ejecutarlo una vez aprobado por el Poder Legislativo.
- ✓ Designar a todos los funcionarios que administran justicia (excepto a los jueces que son nombrados por la Corte), en propiedad o interinamente, suspenderles o darles licencia con goce de sueldo. En el proyecto de les se establece: Nombrar servidores judiciales y proponer al Consejo de la Judicatura el nombramiento de jueces interinos y suplentes.
- ✓ Aprobar o improbar la designación de personal subalterno que hiciera cada jefe administrativo.

En el anteproyecto de ley en estudio se proponen además y entre otras las funciones siguientes, con base en la experiencia de casi veinte años de funcionar del Consejo de Administración:

- ✓ Emitir directrices de alcance administrativo.
- ✓ Solicitar informes de desempeño, de atención a usuarios, de asignación de recursos, y en general todo tipo de informes sobre actividades que puedan incidir en la calidad del servicio.
- ✓ Resolver sobre licitaciones.
- ✓ Incorporar al presupuesto ingresos propios
- ✓ Dictar normas internas para el mejor desempeño de sus funciones
- ✓ Disponer la creación o el cierre de oficinas y otros órganos administrativos auxiliares para garantizar el mejor servicio público.
- ✓ Trasladar provisionalmente, suspender, conceder licencias, rehabilitar, con arreglo a las disposiciones vigentes, a los servidores públicos sin perjuicio de las potestades atribuidas al Presidente y con excepción de los jueces.
- ✓ Fijar días y horas de servicio de las oficinas judiciales
- ✓ Etc.

La Dirección Ejecutiva es un órgano dependiente del Consejo y su ejecutor en materia administrativa financiera. Entre las funciones de la Dirección Ejecutiva están:

- ✓ Brindar servicios de apoyo, tanto en el ámbito jurisdiccional como al auxiliar de justicia.
- ✓ Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Superior y de Corte Plena en lo administrativo en general.
- ✓ Formular los programas necesarios para el aprovechamiento y mejoramiento de los bienes y servicios del Poder Judicial.

- ✓ Se encarga de atender a nivel de usuarios externos, a ejecutores y peritos autorizando gastos por honorarios, peritajes y otros servicios.

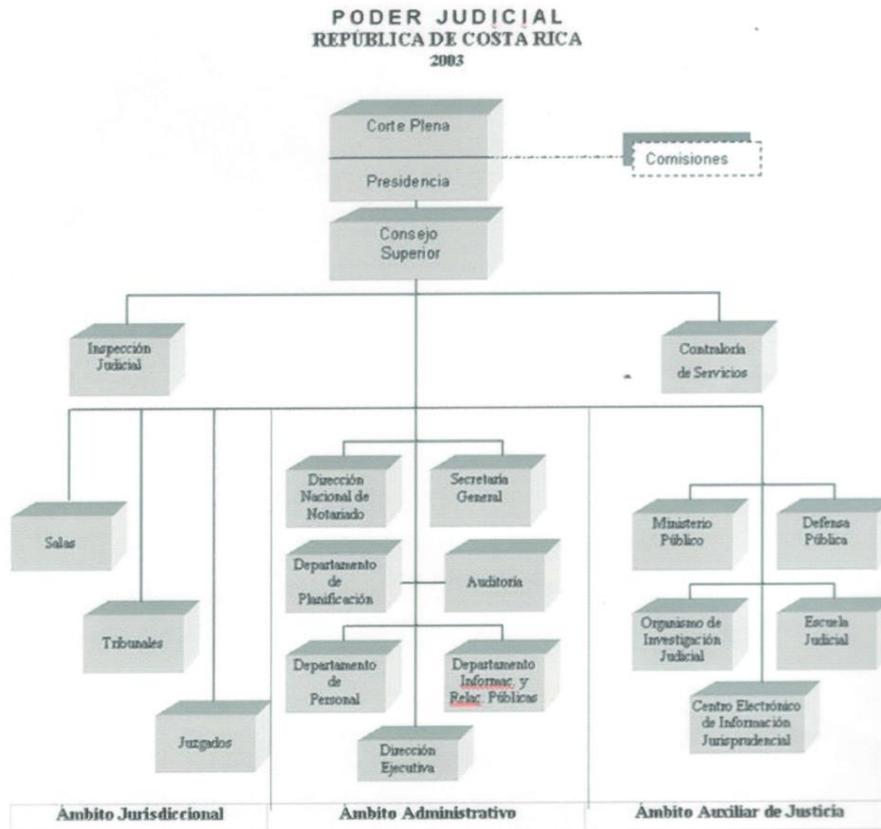
En el proyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica se modifica el nombre de Dirección Ejecutiva por el de Dirección Administrativa y se le dan entre otras atribuciones, la de dirigir todas las oficinas administrativas del Poder Judicial con excepción de las que dependen directamente del Consejo de Administración que también se propone. Se propone, cosa que hoy no existe, la creación del cargo de sub director de administración que estará subordinado al director y colaborará con él en el desempeño de su cargo a quien reemplazará en sus ausencias temporales. En el anteproyecto en trámite se amplían las funciones administrativas a cargo de esta dirección.

Dependen actualmente de la Dirección Ejecutiva:

- a) Departamento Financiero Contable
- b) Departamento de Proveduría
- c) Departamento de Seguridad
- d) Departamento de Publicaciones e Impresos
- e) Departamento de Trabajo Social y Psicología
- f) Departamento de Archivo y Registro Judicial.

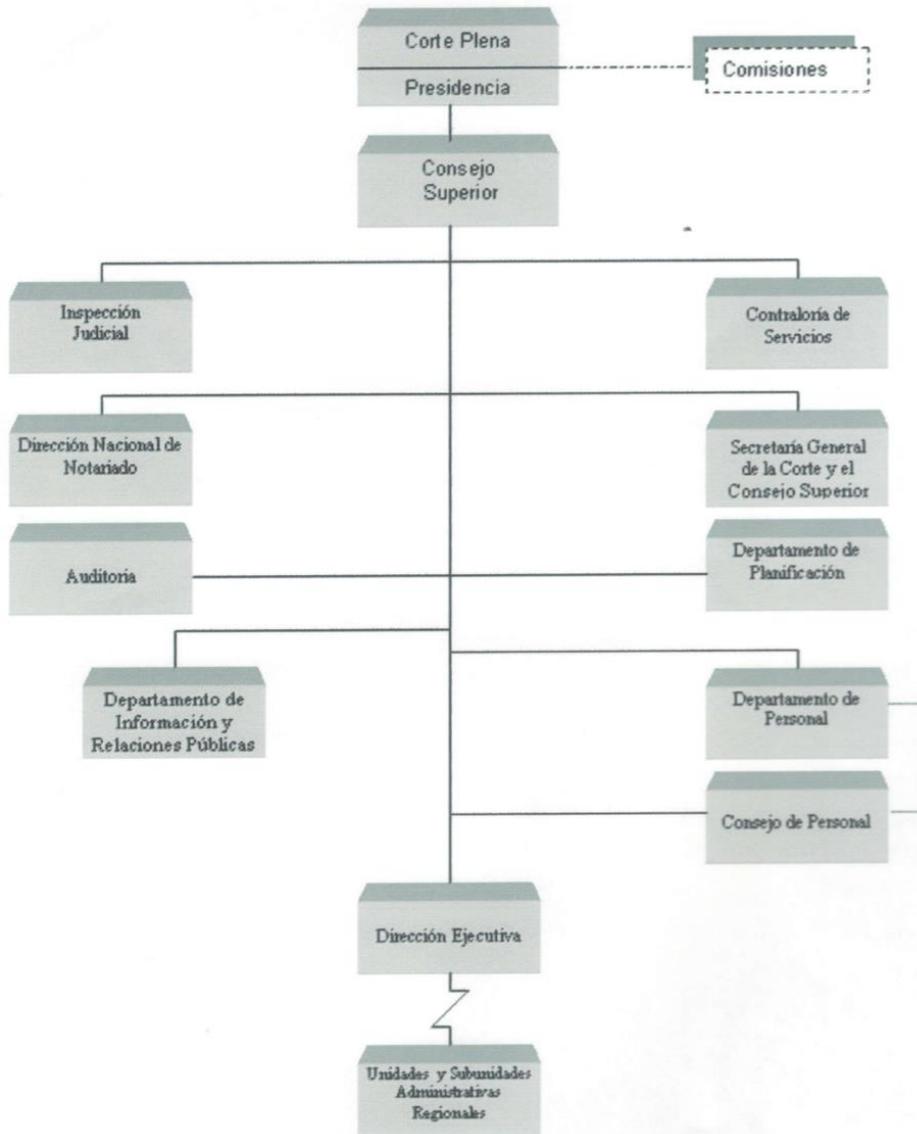
También se encuentran subordinadas las oficinas administrativas regionales que son dependencias desconcentradas de la Dirección Ejecutiva, que brindan apoyo administrativo a los despachos judiciales a nivel provincial, (De Circunscripción) lo que contribuye a una atención y resolución inmediata, ágil y efectiva de los requerimientos administrativos de los despachos judiciales de las zonas a su cargo, tales como mantenimiento de edificios, asignación de recursos y dotación de útiles y materiales de oficina, pago de honorarios a peritos, servicios de casilleros para notificaciones, alquiler de locales, donaciones de bienes, administración de bienes decomisados, divulgación de servicios, etc.

ORGANIGRAMA



**PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DE COSTA RICA
2003**

**ORGANIGRAMA
ÁMBITO ADMINISTRATIVO**



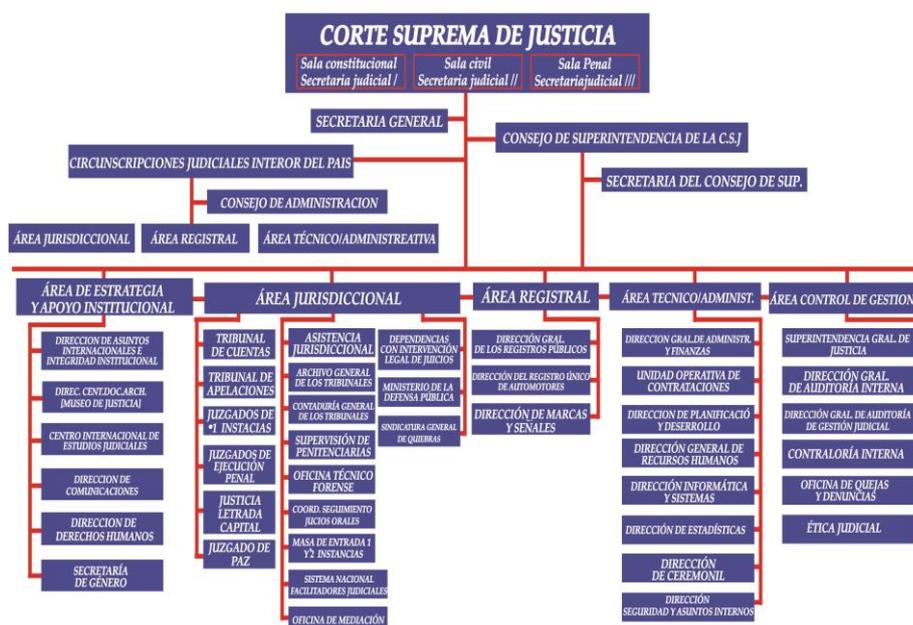
4. El caso de Paraguay

La corta referencia que hemos hecho a los modelos organizativos de algunos sistemas judiciales de América Latina, nos demuestran la separación funcional en dos tres ámbitos principales: lo jurisdiccional, lo concerniente a servicios de apoyo a la función jurisdiccional, y lo administrativo financiero en general, a partir de zonas o áreas de dirección para cada uno de esos ámbitos. De esa manera el ámbito administrativo financiero a nivel de gobierno superior de la Institución, cuenta con órgano especializado para ese propósito, conformado por especialistas en la materia bajo la dirección superior del Presidente del Poder Judicial.

El caso de Paraguay, sin embargo, nos presenta una realidad diferente que se puede resumir en la frase siguiente: todo lo administrativo se resuelve y se coordina en y desde la Corte Suprema de Justicia. De conformidad con lo que muestra el Organigrama de la Corte Suprema de Justicia, las cinco áreas de gestión: estrategia y apoyo institucional, jurisdiccional, registral, técnico-administrativa y de control de gestión, responden directamente a la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual sus miembros deben de invertir gran parte de su tiempo en la atención y resolución de temas no jurisdiccionales como ha quedado demostrado. Este mismo modelo de organización se replica en las circunscripciones judiciales de todo el país, confundiendo la función jurisdiccional con la de administración en perjuicio de la primera.

ORGANIGRAMA

ORGANIGRAMA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



5. La situación de la Administración en los sistemas judiciales¹⁷

Si la idea de *gobierno* del sistema judicial o de sus instituciones no ha tenido arraigo, mucho menos aún lo ha tenido el concepto de administración de éstas o la necesidad de que esa administración tenga un nivel de gerenciamiento adecuado. Por otra parte, dado el contexto rígido - y a veces primitivo- de *Administración* (que se maneja en el entorno judicial)¹⁸, ha sido muy usual que se confunda la idea de gobierno con las de gerenciamiento y administración, y suele ocurrir que se dedique tiempo a problemas administrativos creyendo que son asuntos de gobierno (p. ej., la firma de miles de autorizaciones menores) o se deje de gobernar para atender y resolver asuntos de administración.

Se ha proclamado, incluso como uno de los temas prioritarios de los programas de reformas judiciales en América Latina desde finales de los ochenta, la necesidad de hacer una clara separación de funciones administrativas, de gobierno, jurisdiccionales y de gerenciamiento de las instituciones judiciales, en especial para evitar la concentración de poder en los tribunales superiores o en sus presidentes. Sin embargo, todavía no se ha aclarado suficientemente qué es lo que se pretende decir con ello y, por

¹⁷ Tomado del texto: De las “Repúblicas aéreas” al Estado de Derecho. Binder/Obando

¹⁸ Lo indicado en paréntesis no pertenece al original de referencia sino al autor de este Informe.

lo tanto, cual es el nivel de dispersión o concentración que debe existir o se desea que exista.

La primera distinción que es necesario realizar y, en cierto modo, la más sencilla, es la que distingue entre funciones jurisdiccionales y funciones de gobierno o administración. En este sentido el primer criterio valorativo es “preservar lo jurisdiccional”, es decir, no se debe ocupar el tiempo de los jueces, de tal modo que su tarea esencial quede menoscabada por la falta de disponibilidad de tiempo o por utilizar éste en funciones no jurisdiccionales. Cada vez que al Presidente de un tribunal o a alguno de sus miembros se le asignan tareas no jurisdiccionales que impiden el ejercicio de ésta, se está cruzando la frontera de lo admisible o de lo constitucionalmente permitido, y se está exponiendo el sistema a graves consecuencias en su gestión de administrar justicia.

Es necesario, en primer lugar, optar porque el tiempo y la ocupación del juez se trata de un recurso limitado. Por lo tanto, a partir de ese criterio, se puede construir una escala de actuación, de base valorativa. Los jueces deberán ocupar su tiempo en juzgar, antes que gobernar, en gobernar antes que en gerenciar y en gerenciar antes que en administrar. Se trata de una escala de distribución de energías que luego, en cada institución, deberá concretarse en un diseño... En esta época en la que se busca “rescatar lo jurisdiccional” será necesario que los jueces ocupen mucho tiempo en ello. Pero como también se trata de una época en la que se le piden a las instituciones grandes cambios, ellos también deberán dedicar tiempo a gobernar impulsando esos cambios.

Definir el rumbo de las instituciones, estableciendo sus prioridades, tomar las grandes decisiones sobre asignación de recursos –tanto en la preparación como en la ejecución de presupuestos-, preciar los grandes criterios de administración y gerenciamiento, evaluar la marcha de la institución y del sistema judicial, coordinar con otras instituciones internas y externas, son claras funciones de gobierno.

Hacer cumplir esos criterios, evaluar sus resultados permanentemente, ajustar el funcionamiento sobre la base de la modificación de las circunstancias, analizar la información y tomar decisiones que permitan cumplir con los objetivos propuestos son tareas corrientes de gerenciamiento, con las consiguientes “zonas grises” que existen en todas las organizaciones, y no son exclusivas del sistema judicial. El remanente serán actividades de administración y trámite, de mayor o menor importancia, sin duda.

La decisión de preservar al máximo lo “estrictamente jurisdiccional” y prestarle mucha atención al gobierno es lo suficientemente fuerte como para sentar el principio de la imposibilidad de asumir, además, funciones de gerenciamiento, administración y trámite. El diseño técnico de esta última dimensión ha sido una preocupación permanente del proceso de reforma judicial y, sin duda, debe seguir constituyendo una preocupación prioritaria.

Las necesidades de modernización y tecnificación de la administración de las instituciones judiciales aparecen siempre como una tarea prioritaria, hasta evidente, y que no debería de generar mayores contratiempos. Además, los avances tecnológicos en estos campos son tan grandes y han simplificado hasta tal punto los procedimientos que no se puede decir que exista un problema técnico relevante o que pueda influir de un modo determinante en el diseño o en la ejecución de los programas de modernización administrativa.

Tres funciones ocultas de las administraciones judiciales en general: servir a la estructura concentrada, construir ficciones y contribuir a la debilidad del juez, son desarrolladas por un conjunto de oficinas, generalmente con un grado de burocratización muy grande y que, además, han crecido de un modo vertiginoso y sin mayor criterio técnico alrededor de las autoridades máximas de las instituciones. Por otra parte conforman no solo un centro de mala administración, sino también un entorno conservador, muchas veces más poderoso incluso que autoridades de los mismos tribunales. En todo caso, mucho más poderosos que los jueces que conforman la judicatura.

Esta unión de “funciones ocultas” de la administración judicial tradicional, más las oficinas que la sostienen conforman un entorno de poder al servicio de ellas mismas y del vértice de poder concentrado que caracteriza los sistemas judiciales.

En la medida en que los procesos de modernización judicial no hayan tenido o no tengan capacidad para profundizar e impactar sobre los problemas de la administración dentro de las organizaciones judiciales, y hayan caído o caigan en la trampa de la acción inmediata, empujada por la aparente sencillez del tema y falta de dificultad técnica en este campo, habrán contribuido a evitar las críticas a las estructuras judiciales y a retrasar avances significativos en la administración de las organizaciones judiciales.

III- Consideraciones institucionales para el diseño del modelo paraguayo de gestión administrativa

1. Recomendaciones del trabajo de campo

Como parte del trabajo de campo realizado en el mes de Septiembre del 2011, con cuarenta jefes de servicios no jurisdiccionales para conocer sus apreciaciones sobre este tema, se solicitó a los asistentes al taller que completaran un formulario anotando sus recomendaciones a tomar para el diseño, la organización y el funcionamiento de un nuevo modelo de gestión administrativa a nivel de gobierno superior del Poder Judicial.

Procesadas sus respuestas sobresalieron cinco recomendaciones que se complementan perfectamente con los hallazgos obtenidos a nivel de las entrevistas con los y las Señores y Señoras Ministros y Ministras de la CSJ, referentes a la problemática administrativa y a la necesidad de separar funcionalmente el ámbito jurisdiccional del ámbito administrativo a nivel de gobierno superior. Ellas fueron: 1) Que se conforme un Consejo de Administración; 2) Crear un Gerente Administrativo; 3) Que la autoridad superior delegue funciones administrativas a las dependencias de la organización; 4) Elaborar Manuales de Organización y de Funciones; y 5) 3) Nombrar un Ministro de la CSJ de profesión administrativa.

Estas recomendaciones del grupo de administradores fueron consistentes con las ofrecidas por las Ministras y Ministros de la CSJ entrevistados, respecto a la necesidad, que en su mayoría manifiestan, de desprenderse de la necesidad de versen obligados a atender y resolver en temas de naturaleza administrativa de todo tipo y rango. Las respuestas del grupo de administradores demuestra claridad en el pensamiento reinante entre este personal respecto a la situación que se desarrollar en el Poder Judicial, relacionada con la necesidad de crear una instancia superior de gobierno administrativo que, al mismo tiempo, elimine la alta concentración de la toma de decisiones por parte de la CSJ en materia administrativa y financiera en general.

El cuadro siguiente presenta un resumen de las principales recomendaciones recibidas:

Cuadro resumen de principales recomendaciones dadas por el Personal de Mandos Administrativos Poder Judicial para el diseño de un órgano de gestión administrativa a nivel superior.

Nota explicativa:

El cuadro debe leerse en sentido vertical y no horizontal,
La lectura horizontal no es consecuente en cada línea.

1- Para la organización	2- Para un Manual de Funciones
Crear un Gerente administrativo superior con autoridad y conocimiento del área administrativa /financiera.	Asesoramiento y capacitación en temas relacionados al área administrativa.
Crear un Consejo de Administración	Que estipule lineamientos generales.
Crear o designar un ministro Administrativo de Corte Suprema de Justicia.	Crear funciones exclusivamente administrativas para un Ministro Administrativo.
Delegar las tareas a un ámbito o directiva sobre asuntos administrativos no contemplado en leyes	Definir atribuciones del Gerente Administrativo.
Delegar ciertas tareas	Tener planes operativos
Tener una administración muy técnica con un consejo para lineamientos generales.	Revisar y actualizar las funciones en general.
Diseñar nuevo modelo organizacional.	Limitar las funciones del los Ministros al ámbito jurisdiccional.
Reestructurar las funciones administrativas.	Que el Gerente Administrativo apruebe los pagos. Que el Gerente Administrativo tome decisiones con celeridad. Que el Gerente Administrativo tome las decisiones en las licitaciones. Crear unidades de evaluación. Aprobación del PAC y de los PBC por Consejo de Superintendencia.

3- Para la administración del personal	4- Para el diseño, aplicación y control de procedimientos
Delegar funciones	Reestructurar las funciones y procedimientos, teniendo en cuenta el MECIP
Que funcione bajo autoridad de ministro administrativo o mando superior.	Delegar la ejecución de acciones
RRHH Con autoridad autónoma	Mejorar coordinación interna
	Delegar las funciones del ámbito financiero con buenos controles.
	Crear control estadístico
	Elaborar Manual de Funciones.
	Elaborar Manual de Procedimientos de Procesos administrativos.

Fuente: hojas de respuesta en Taller de Trabajo realizado en el mes de Septiembre del 2011 en el Salón de Conferencias del Poder Judicial. La lista de asistentes está en manos

2. Trabajo de campo con Autoridades Judiciales de Nivel Superior

En el mes de Marzo del 2011 se realizó un trabajo de campo con la participación los Señores Ministros y Ministras de la Corte Suprema y con autoridades de los niveles superiores de la estructura de servicios de apoyo administrativo, con el doble objetivo recabar información valiosa que pudiera tomarse en cuenta para el diseño de un nuevo modelo de gestión administrativa en el Poder Judicial, que redujera de manera considerable el tiempo que las y los Ministros de la CSJ dedican a la atención y resolución de asuntos no jurisdiccionales en general; y de recibir recomendaciones a ese mismo efecto. Las entrevistas se realizaron de conformidad con una agenda de visitas que preparó las autoridades del CEJ entre el 1º. y el 11 de marzo del 2011.

La metodología del trabajo de campo consistió en entrevistar a autoridades del máximo nivel de la organización judicial, tanto en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia –jurisdiccional- , como en el de la administración, para valorar el funcionamiento del ámbito administrativo y para escuchar de propuestas, iniciativas y sugerencias orientadas a mejorar el gobierno judicial en el ámbito de la administración de recursos y de soporte a la función judicial.

Las principales conclusiones fueron de ese trabajo de campo fueron, entre otras, las siguientes:

- ✓ Que no existe un órgano de gobierno especializado para el ámbito administrativo al más alto nivel que se encargue de la función administrativa en pleno, para así reducir el tiempo que actualmente dedican los ministros a cuestiones administrativas y para hacer ésta más organizada, coordinada, ágil y transparente.
- ✓ Que a la fecha del estudio de campo no existía una instancia administrativa especializada, a nivel superior con capacidad de convocatoria, que aglutinara, dirigiera, coordinara y supervisara de manera integral el funcionamiento de todos los servicios no jurisdiccionales en la organización del Poder Judicial.
- ✓ Que esta situación provoca un cierto grado de anarquía administrativa que, a manera de círculo vicioso, obliga a la Corte Suprema de Justicia a intervenir para la atención y resolución de todos los temas administrativos en general.

- ✓ Que la cadena de mando administrativo en ocasiones se siente afectada por la intervención informal de autoridades superiores.
- ✓ Que los Miembros que componen anualmente el Consejo de Superintendencia y los Consejos Regionales de Administración en las Circunscripciones Judiciales, como no son desafectados de sus funciones judiciales mientras duran en este cargo, afecta y retrasa estas últimas en contra de los principios de justicia pronta y cumplida, y no generan ningún incentivo laboral ni salarial. Al contrario, se da el caso de circunscripciones donde cuesta componer estos consejos ante el desánimo y desinterés de pertenecer a ellos, ya que solo añade nuevas y altas responsabilidades, en un campo para el que no fueron ni formados ni nombrados.
- ✓ Que los miembros del Consejo de Superintendencia y de los Consejos Regionales de Administración al durar en esos cargos un año afecta la eficacia y la continuidad de la función administrativa.
- ✓ Que ni los miembros del Consejo de Superintendencia ni los miembros de los Consejos de Administración en las Circunscripciones son capacitados en temas administrativos y financieros para ejercer mejor sus funciones en estos órganos.

Las principales recomendaciones fueron las siguientes:

- ✓ Separar la función jurisdiccional de la función administrativa a nivel de la Corte Suprema de Justicia;
- ✓ Crear y organizar un modelo de gerenciamiento administrativo de Cortes al más alto nivel, a través de una instancia de gobierno administrativo a nivel superior dentro de la organización judicial, dependiente de la CSJ y que tenga a su cargo la función administrativa en pleno, separándola de las funciones jurisdiccionales; con capacidad de gestión técnica y operativa, capaz de reducir el tiempo que actualmente dedican los ministros a cuestiones administrativas y de hacer de los servicios administrativos una gestión cada día más integrada, organizada, coordinada, ágil y transparente;
- ✓ Que este modelo favorezca las acciones orientadas a hacer pleno el funcionamiento de la autarquía presupuestaria asegurando la

capacidad institucional de gestión y reduciendo el funcionamiento de la burocracia para ejecutar el 100% del presupuesto anual;

- ✓ Que este órgano podría ser, por ejemplo, un Consejo Superior de Administración, o una Superintendencia administrativa o una Corporación Administrativa, entre otros nombres, pero dependiente en forma directa de la CSJ;
- ✓ Que este órgano debería tener autoridad y capacidad de convocatoria para aglutinar, dirigir, organizar, coordinar, controlar y supervisar administrativamente el funcionamiento de todos los servicios no jurisdiccionales que existen en la organización del Poder Judicial;
- ✓ Que se considere la conveniencia de crear el cargo de Gerente de Cortes para que se convierta en la autoridad administrativa ejecutora de este nuevo ente, llámese Consejo, Superintendencia Administrativa o similar.
- ✓ Que se revise y se regule el rol de Ministros Intendentes de Circunscripciones para que sus funciones, importantes para la coordinación y comunicación, no afecten la cadena de mando en el ámbito administrativo
- ✓ Que se valore la conveniencia institucional y la posibilidad de *desafectar* de las funciones jurisdiccionales, temporalmente, a los Miembros de Corte Suprema y Camaristas de Salas, que conformen anualmente el Consejo de Superintendencia y los Consejos Regionales de Administración en las Circunscripciones Judiciales, para que puedan dedicarse plenamente a las funciones administrativas que demandan estos consejos, y que por ello no se vean afectadas las funciones jurisdiccionales. A la vez, valorar el ingreso que deberían recibir como reconocimiento a sus responsabilidades. (La implementación de esta recomendación requiere reformas legales de fondo)
- ✓ Que se revise la posibilidad de proponer modificaciones a la legislación vigente para que los miembros del Consejo de Superintendencia y de los Consejos Regionales de Administración duren en sus cargos dos o tres años
- ✓ Que se diseñen y se implementen programas de capacitación en temas administrativos y financieros para los miembros del Consejo de Superintendencia y de los Consejos de Administración en las

Circunscripciones, para que ello les permita ejercer mejor sus funciones y cumplir con sus responsabilidades en estos órganos.

Ventajas identificadas en este trabajo de campo que se obtendrían con la implementación de un ámbito administrativo a nivel de gobierno superior del Poder Judicial:

- g) Reducir drásticamente el tiempo que dedican actualmente los Ministros de Corte y los Camaristas en las Circunscripciones judiciales a temas de carácter no jurisdiccionales;
- h) Mejorar el tiempo que pueden dedicar los Ministros de Corte y Miembros de Salas en las Circunscripciones judiciales a las funciones jurisdiccionales;
- i) Separar las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas a nivel de los Miembros de la Corte Suprema de Justicia y de Camaristas en las Circunscripciones judiciales del país;
- j) Completar el Gobierno Judicial a nivel superior con la existencia de un órgano superior responsable de las funciones administrativas del Poder Judicial.
- k) Evitar o al menos reducirá en buena parte, el tiempo que actualmente deben de dedicar Ministros de la CSJ a atender y resolver sobre cuestiones administrativa, con el consecuente beneficio para la administración de justicia y la búsqueda de la buena justicia.
- l) Favorecer la autarquía presupuestaria al reducir la burocracia en trámites de gestión y aprobación para así asegurar una ejecución anual del 100% del presupuesto.
- m) Eliminar problemas de la funcionalidad del ámbito administrativo, ya detectados en otros estudios, y que se relacionan con necesidades tales como:
 - ✓ Evitar la anarquía administrativa.
 - ✓ Mejorar la coordinación de y entre las diferentes dependencias administrativas.
 - ✓ Elevar la jerarquía del servicio.

- ✓ Reducir hasta eliminar los *cuernos de botella* para la aprobación de gestiones administrativas relacionadas con la ejecución del presupuesto, compras, licitaciones, permisos, etc.
- ✓ Reducir los plazos administrativos para el trámite de procedimientos de gastos, pagos o licitaciones, entre otros.
- ✓ Disponer de una cadena de mando administrativo, identificada y legitimada.
- ✓ Concentrar las actividades del Consejo de Superintendencia en temas.
- ✓ Fortalecer la función administrativa a nivel de Circunscripciones judiciales del interior.
- ✓ Formalizar y regularizar las funciones del “Ministro Superintendente de Circunscripción”.
- ✓ Contar con Consejos de Administración mejor preparados en las Circunscripciones judiciales del interior para cumplir con sus tareas administrativas sin detrimento de la función jurisdiccional.
- ✓ Lograr mayor fluidez de los procedimientos administrativos y de apoyo en general a la función jurisdiccional.

IV- La Propuesta--Alternativas

El nuevo modelo de gestión para el ámbito administrativo. Un Consejo Superior de Administración

1. Consideraciones generales

De acuerdo con la organización actual del Poder Judicial no existe un órgano directivo para el ámbito administrativo y en general no jurisdiccional a nivel superior. El organigrama vigente presenta un cuadro de direcciones dispersas (14) ubicadas en cuatro áreas de trabajo pero sin unidades de dirección, lo que hace que esta función y la toma de decisiones se disperse también y recaiga por omisión organizacional en la Corte Suprema de Justicia, que utiliza en ocasiones y como filtro previo de análisis al Consejo de Superintendencia de Justicia.

Este Consejo de Superintendencia de Justicia tiene, de acuerdo con el Código de Organización Judicial vigente, Art. 4º. la función de ejercer el poder disciplinario y de supervisión sobre tribunales, auxiliares de justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial y sus oficinas. Como otra función tiene la de organizar y fiscalizar (función de vigilancia) las direcciones de Auxiliares de Justicia, Recursos Humanos, Financiera y demás reparticiones del Poder Judicial. No obstante, no se establecen funciones de carácter administrativas para este órgano de control como las que actualmente está ejerciendo.

Si sumado a lo anterior tomamos en consideración que de acuerdo con lo que establece la teoría general de Administración, las funciones clásicas de la Administración son las de: Planificar, Organizar, Dirigir, Coordinar y Controlar (superintendencia incluida), podríamos afirmar observando el organigrama, que el ámbito administrativo del Poder Judicial, a nivel superior, dispone solamente de un órgano de planificación institucional y de un órgano de control y supervisión, y carece de un órgano que se encargue de cumplir, de forma especialidad y a través del principio de mando especializado, las funciones de organizar, dirigir y coordinar este ámbito de la gestión institucional.

Hemos observado a través de la breve presentación de otros modelos de organización de los sistemas judiciales imperantes en América Latina, que estos se caracterizan actualmente por contar con una organización general dividida en dos grandes ámbitos: el Jurisdiccional y el de Administración del sistema judicial.

Este modelo organizativo, que es general en los poderes judiciales de América Latina, no solo se ha debido a la necesidad que han enfrentado estas organizaciones de separar lo jurisdiccional de lo administrativo o funcional, buscando eliminar de las cortes supremas, supremos tribunales o cortes plenas tareas de índole no jurisdiccionales; sino a la necesidad creciente de enfrentar y superar con eficacia los niveles de crecimiento en la demanda de servicios judiciales por parte de la ciudadanía.

Otra razón para que en América Latina se hayan dado estos cambios en las organizaciones judiciales ha sido la necesidad de contar con profesionales de otras áreas ajenas al Derecho, para que se encarguen de cumplir funciones igualmente especializadas, pero para las cuales los abogados no fueron ni formados ni nombrados en los sistemas de administración de justicia. Me refiero a administradores profesionales, estadísticos, comunicadores, expertos en finanzas y presupuestos públicos, etc.

2. Funciones básicas de la Administración, la realidad de la organización judicial paraguaya y Principios administrativos considerados para el diseño de la propuesta

De acuerdo con los conceptos básicos de la Administración sus funciones básicas son las de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Tomando esto en cuenta y comparándolo con la que presenta la organizacional actual del Poder Judicial según el Organigrama vigente, nos encontramos con que la función de planificar está ubicada bajo la autoridad de la Dirección de Administración y Finanzas, y cumple funciones de ente ejecutor más que de asesor. Esta situación reduce la autoridad de *staff* o de asesoría y asume funciones de línea que no le pertenecen.

La función de control y disciplinaria –de superintendencia- está concentrada en el Consejo General de Superintendencia de Justicia, que es un órgano dependiente de la CSJ e integrado por el Presidente y los dos Vicepresidentes de turno de la CSJ. A pesar de que según las funciones asignadas por la Ley de Organización Judicial a este Consejo, estas abarcan solo las de superintendencia y ejercicio de la disciplina, actualmente cumple también funciones de órgano administrativo y financiero superior, como una etapa de *ante sala* a la Corte Suprema de Justicia, que es la que en definitiva, y a petición de este Consejo –que lo resuelve por Acuerdo-

estudia y resuelve en todas estas materias desde lo más elemental hasta lo más complejo.¹⁹

Las funciones, a nivel superior, de *Organizar, Dirigir y Coordinar* la administración de la organización no están incorporadas en ningún órgano de gobierno superior con el encargo específico de esas funciones, y en la realidad actual se confunden con las funciones sustantivas que sí deben de estar a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

Existe una gran diferencia entre las funciones sustantivas de cualquier organización y la función administrativa que debe ser, siempre, apoyo de la primera. Hay una gran diferencia entre administrar justicia y administrar la organización que administra justicia, por ejemplo; o entre lograr que los jueces y magistrados elaboren sentencias para resolver casos judiciales en sus manos, y administrar los despachos judiciales, recursos humanos, materiales, equipos e insumos que le sean asignados a sus despachos.

Los conocimientos específicos y la habilidad técnica son extremadamente importantes para cumplir correctamente con un trabajo asignado. Por esa misma razón la función de administrar requiere de conocimientos específicos y de habilidades técnicas. El hecho de ostentar un alto cargo en una organización o el de ser un especialista jurídico puede ayudar mucho a la función gerencial de la organización, Sin embargo, la consideración importantes es que se requiere otra especialidad al entrar al trabajo administrativo: conocimientos y habilidades específicas, sumado a una organización o unidad organizacional especializada y dedicada a administrar.

Resulta difícil pensar en que una organización especializada –como lo es la organización judicial, por ejemplo- pueda prosperar por mucho tiempo y de manera efectiva y oportuna una administración que no sea diferenciada del ámbito sustantivo de la organización en sí. La existencia de un ámbito administrativo en toda organización que sea legitimado, claramente dimensionado, clarificado y especializado, imparte efectividad a los esfuerzos de la organización y de las personas que la conforman; ayuda a componer y mantener mejores equipos humanos de trabajo, a presentar mejores productos de su gestión; a mantener oficinas y procedimientos acordes con sus necesidades y a tener un mejor control de gestión y relaciones humanas en general.

¹⁹ Informe Final, Estudio de base para la el diseño de un modelo de gestión administrativa a nivel de gobierno superior del Poder Judicial; estudio de actas de Corte Plena. Gerardo Villalobos, Consultor, CEJ, Septiembre 2011.

La administración pone en orden los esfuerzos; por medio de ella eventos aparentemente aislados, información, tomas de decisiones y recursos se unen y provocan resultados sinérgicos. Estos resultados serán también consecuencia de la capacidad que ha tenido el ámbito administrativo de identificar y superar obstáculos de una manera planificada, mediante una organización eficaz, acertadamente dirigida y con personal especializado.

Administrar requiere de conocimiento especializado y de arte. Esto es: lograr resultados esperados mediante la aplicación de destrezas, porque el arte tiene que ver con la aplicación del conocimiento, o de la pericia en la ejecución o dirección. Esto es especialmente importante en la definición del ámbito de gobierno administrativo de toda organización para que aplique creatividad, conocimientos y destrezas en la aplicación de los esfuerzos humanos para alcanzar con oportunidad y eficacia los resultados deseados.

Quizá no exista área más importante de la actividad humana, expresan Harold Koontz y Cyril O'Donnell²⁰, que el administrar, ya que la función básica de todos los administradores, a cualquier nivel y en cualquier tipo de organización, ya sea pública o privada, es lograr y mantener un ambiente en el cual las personas que trabajan en la organización y la organización misma, puedan alcanzar objetivos y metas preestablecidos.

Desde que en las organizaciones se requiere el trabajo de grupos para alcanzar metas sustantivas que no son posibles de alcanzar de forma individual, la Administración ha sido esencial para garantizar la coordinación de los esfuerzos individuales, la gestión efectiva y transparente, y el logro de resultados positivos de la organización.

3. Naturaleza del nuevo órgano superior de gobierno administrativo

Se propone la creación de un órgano o instancia de gestión administrativa (según propuestas diferentes) a nivel de gobierno superior, de carácter director con instancias de decisión y ejecución en mandos administrativos superiores por área de servicios, como complemento organizativo al ámbito jurisdiccional, a través de los cuales se pretende descongestionar a la Corte Suprema de Justicia de la atención y resolución de cuestiones administrativas, financieras y de personal.

²⁰ Curso de Administración moderna, Sexta Edición, McGraw-Hill, Autores.

A la vez este modelo de gestión administrativa permitiría a los Ministros de ese Supremo Tribunal dedicar mayor tiempo a su función de jueces. La propuesta, no obstante lo anterior, toma en consideración que la Corte Suprema de Justicia se reserva las funciones de gobierno, es decir, el dictado de las políticas institucionales, las facultades reglamentarias en todas las materias y la aprobación del presupuesto anual, por ser la Corte Suprema el órgano superior del Poder Judicial; pero sustrayéndola de la necesidad de atender y resolver sobre la mayor parte de los actos administrativos que hacen a casos concretos.

La propuesta principal establece que la conformación de este órgano de gobierno para el ámbito administrativo tenga representación y dirección de la Corte Plena a través de su Presidente, de las instancias de jueces y del personal no judicial por áreas de servicios administrativos del Poder Judicial según el organigrama actual. Con esta composición del órgano de administración se genera una mayor transparencia de la gestión de la administración; se logra una mayor participación y compromiso en la toma de decisiones y en la definición y aplicación de estrategias en materia administrativa en general. La toma de decisiones, al contrario de lo que sucede ahora, se delega y se desconcentra según los niveles de responsabilidad de la organización.

El funcionamiento de este órgano superior de gobierno administrativo del Poder Judicial dirigido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia - que es una institución con vigencia en prácticamente toda América latina, Italia, Francia, España y Portugal- asegurará, como ya se ha visto en esos países, la independencia, eficacia, corrección y decoro de los tribunales, y garantizará a los jueces de la República el respaldo administrativo necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Pasa la Administración a ser un verdadero colaborador de la función Sustantiva y no a la inversa.

En el caso que nos ocupa se persigue la meta de dotar al Poder Judicial de Paraguay de una eficaz capacidad administrativa de gestión, implementando un modelo de gestión administrativa al más alto nivel del gobierno judicial que, a la vez que reduzca el tiempo que las y los Ministros de la CSJ dedican a la atención de casos administrativos en general de todo rango, mejore la capacidad institucional de gestión de conformidad con la naturaleza de sus servicios, y aumente la transparencia de la gestión administrativa en general.

Con la implementación de esta propuesta de modelo de gestión para el ámbito administrativo se traslada la función administrativa en general, y la

administración del caso concreto, de la Corte Suprema de Justicia a un órgano especializado con diferentes niveles de apoyo técnico en el proceso de toma de decisiones, pero reservándose Ésta la función superior de gobierno; es decir, el dictado de políticas generales y reglamentarias más la aprobación del presupuesto, por ser la Corte Suprema de Justicia el órgano superior del Poder Judicial. Con la aplicación de este modelo de gestión se separan claramente los ámbitos jurisdiccional y administrativo en el gobierno judicial.

Considerando y conociendo entonces la situación específica y las necesidades que en esta materia caracterizan al Poder Judicial del Paraguay, luego de realizados trabajos de campo para dimensionar de la manera más correctamente posible esas situaciones y necesidades; tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por Señoras y Señores Ministras y Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Miembros de Consejos de Administración de Circunscripciones y personal del ámbito no jurisdiccional de mando administrativo; sumando las experiencias exitosas en esta materia que se han dado de manera relativamente reciente en otros poderes judiciales de América Latina, y tomando en cuenta los objetivos de esta cooperación de presentar propuestas orientadas a reducir el tiempo que dedican los miembros de la Corte Suprema de Justicia a la atención y resolución de asuntos administrativos en general, se presenta a continuación la propuesta de diseño de un modelo de gestión administrativa a nivel de gobierno superior del Poder Judicial.

4. Base legal

Esta propuesta tiene su base en lo que dispone el Artículo 259, numeral 2 de la Constitución, que le da a la CSJ la facultad de dictar su propio reglamento interno administrativo. Y también en lo que dispone el Artículo 953, inciso b) de la ley 609, que faculta a la CSJ **para dictar su propio reglamento interno, las acordadas y todos los actos que fueran necesarios para la mejor organización y eficacia de la administración de justicia.** (El subrayado y la “negrita” no son del original).

5. Rediseño organizacional de los servicios de gestión administrativa. Propuesta de un órgano superior de gobierno administrativo en el Poder Judicial

Opción No. 1

Constituir:

Un Consejo Superior de Administración del Poder Judicial

Nombrar:

Un Gerente Superior de Administración Judicial y un Sub Gerente.

Designar:

Un Gerente del área de Estrategia y Apoyo Institucional

Un Gerente del área de Servicios de Apoyo Jurisdiccionales

Un Gerente del área Financiero-Administrativa.

Un Gerente del área de Control de Gestión (Superintendente Actual).

Conformar el Consejo con:

El Pdte. de la CSJ, que lo Preside

Un Magistrado de 2ª Instancia

Un Magistrado de 1ª Instancia

Un Juez de Paz

El Gerente de Estrategia y Apoyo Institucional

El Gerente de Servicios de Apoyo Jurisdiccionales

El Gerente Superior de Administración Judicial y el Gerente del área Administrativo-Financiera asisten con vos pero sin voto.

Del Consejo dependerán directamente:

La Dirección de Planificación y Desarrollo –Órgano staff.

La Dirección de Recursos Humanos (sacarla de ámbito del área técnico-adm.).

La Contraloría Interna

El Gerente Superior de Administración Judicial –que hace las veces de Secretaría del Consejo y de quien dependerán las áreas de servicios no jurisdiccionales.

Del Gerente Superior de Administración dependerá:

El Sub Gerente Superior de Administración

El área de Estrategia y Apoyo Institucional

El área de Servicios Judiciales de Apoyo

El área Financiero-Administrativa

El área de Oficinas Administrativas Regionales

Del área de Estrategia y Apoyo Institucional dependerán:

La Dirección de Asuntos Internacionales e Integridad Institucional
La Dirección del Centro de Documentación y Archivo (Museo de Justicia)
La Dirección de Comunicación
La Dirección de Derechos Humanos
La Secretaría (Dirección) de Género
La Dirección de Ética Judicial (viene del área de Control de Gestión). Esta debe ser una función diferente (promocionar la ética) a la del Tribunal de Ética (controlar la gestión desde el punto de vista de la Ética)
Dirección de Ceremonial (viene del área técnico-administrativa)

Del área de área de Servicios Judiciales de Apoyo –separándola del Área Jurisdiccional) dependerán:

Dirección de Asistencia Jurisdiccional
Dirección Archivo General de los Tribunales
Dirección Contaduría General de los Tribunales
Dirección Supervisión de Penitenciarías
Dirección Oficina Técnico-Forense
Dirección Coordinación de Seguimiento de Juicios Orales.
Dirección Mesas de Entrada de 1ª y 2ª. Instancias
Dirección Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales
Dirección Oficina de Mediación
Centro Internacional de Estudios Judiciales (Viene de Área de Estrategia y Apoyo Institucional)

Del área de área Financiero- Administrativa dependerán:

Dirección de Finanzas
Dirección de Administración
Dirección Unidad Operativa de Contrataciones
Dirección de Informática y Sistemas
Dirección de Estadísticas
Dirección de Seguridad y Asuntos Internos
Dirección de Transportes
Dirección de Publicaciones
Dirección de Arquitectura y Mantenimiento

El área de Superintendencia y Control de Gestión se modifica y de ella dependerán:

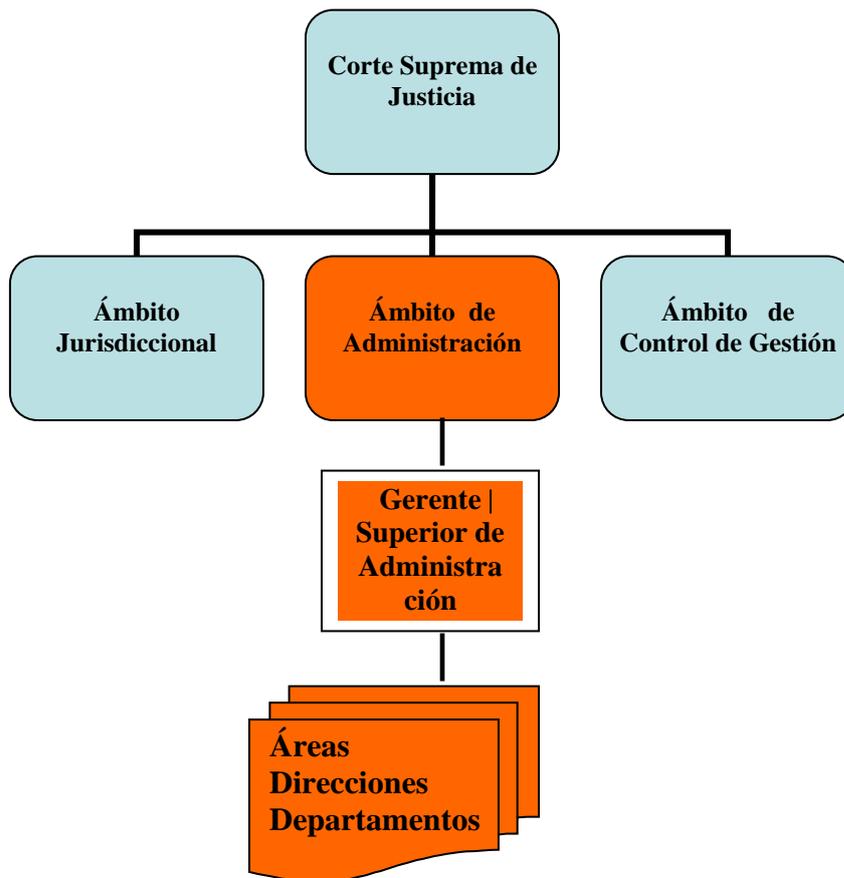
La Superintendencia General de Justicia.
Dirección General de Auditoría Interna
Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial
Dirección Oficina de Quejas y Denuncias
El Tribunal de Ética

Oficina Disciplinaria

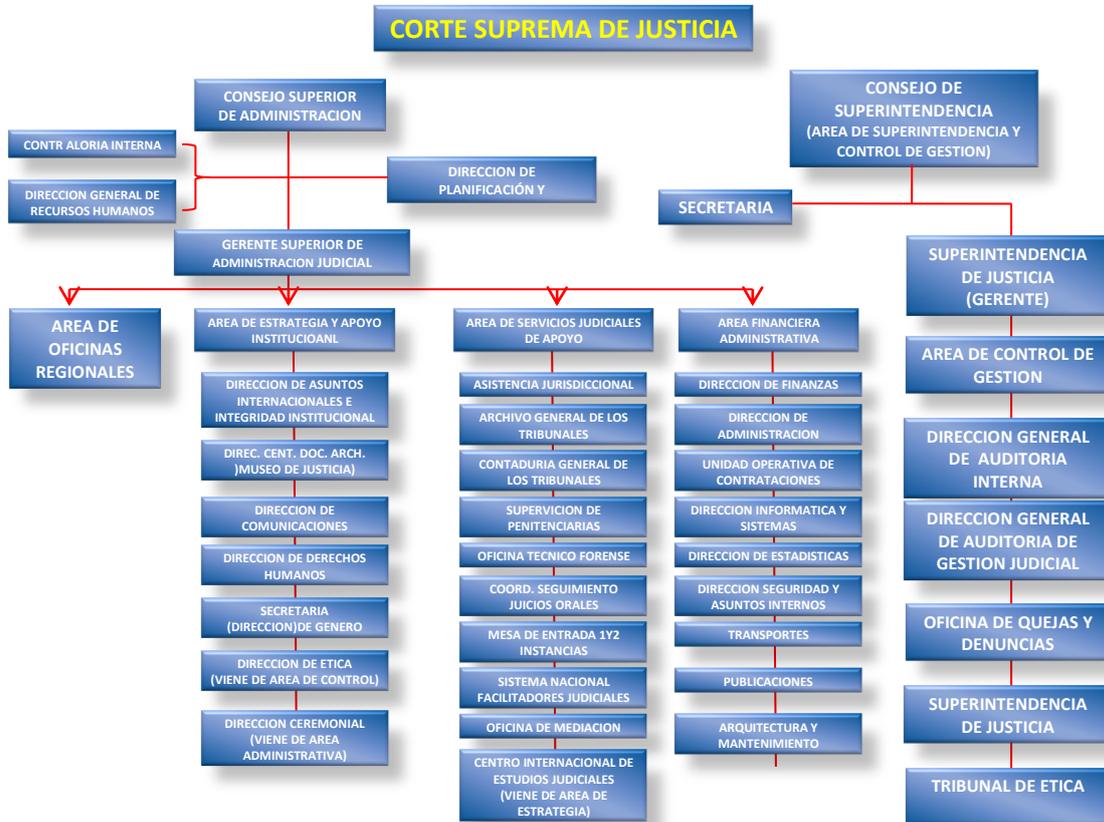
La Contraloría Interna para a ser órgano de staff del Consejo

La Dirección de Ética Judicial (pasa al área de Estrategia y Apoyo Institucional)

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL PODER JUDICIAL NIVEL SUPERIOR



ORGANIGRAMA MAESTRO FUNCIONAL DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y DE CONTROL DE GESTIÓN SEGÚN PROPUESTA

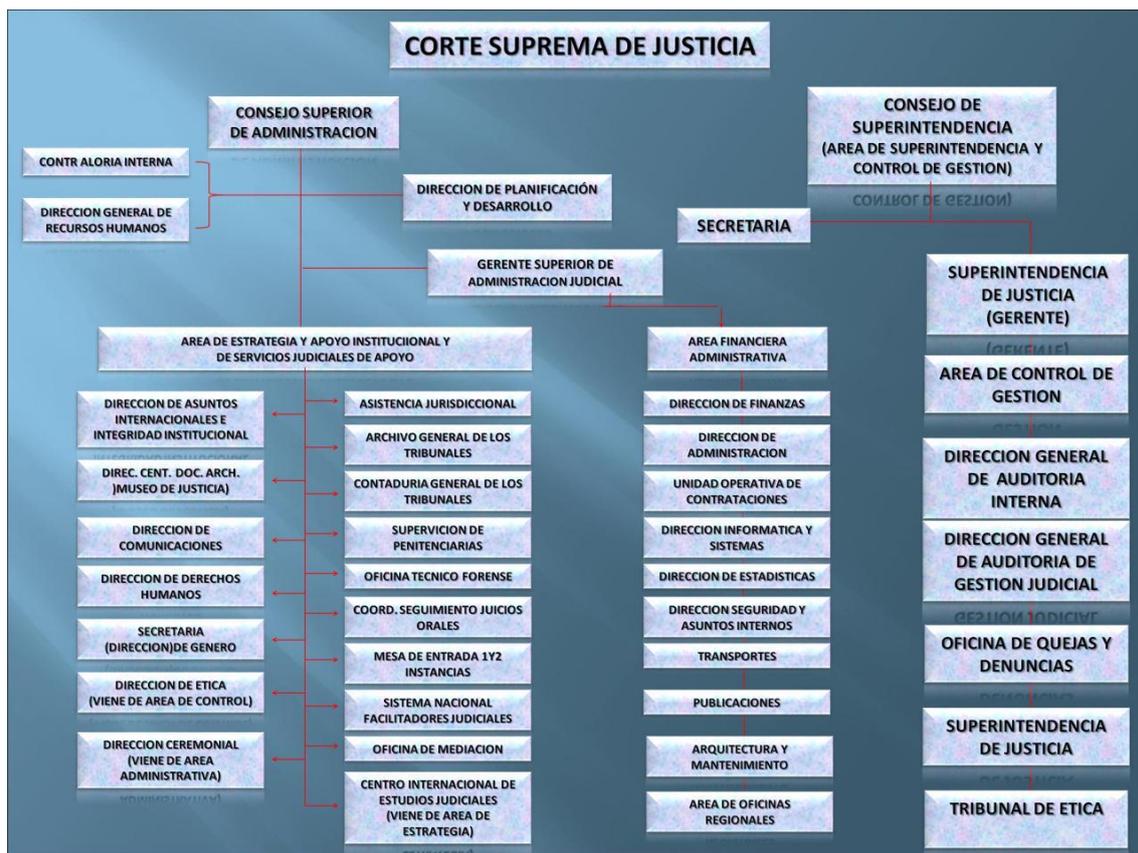


ALTERNATIVAS

Opción 2-Concentración de la función administrativa-

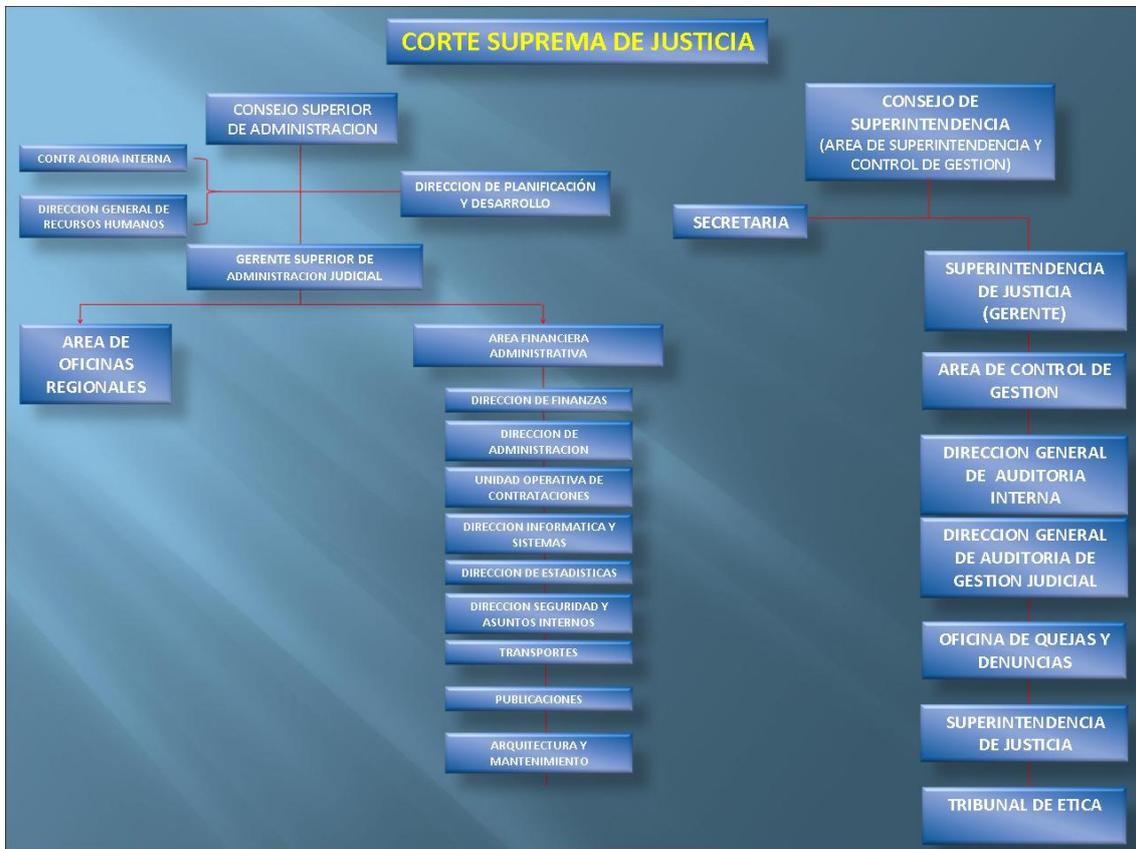
Partiendo de la opción No. 1 se modificada para hacer depender las áreas de estrategia y apoyo institucional y de servicios judiciales de apoyo junto con la de control de gestión directamente del Consejo, dejando el área Financiero-administrativa, sus dependencias y las oficinas regionales de Administración a cargo del Gerente Superior de Administración Judicial.

Con esta opción se diluye el trabajo de dirección y seguimiento del Consejo de Administración sobre los demás servicios no jurisdiccionales, pero se concentra la coordinación en lo que es puramente administrativo y financiero, incluidas las unidades regionales.



Opción 3

Crear un Consejo Superior de Administración solamente para los temas administrativos financieros y la administración administrativa regional.



OTRAS OPCIONES DE AJUSTES

1. En lo que corresponda a la designación de un Gerente Superior de Administración Judicial.
2. En lo que corresponda a la designación de los Gerentes de área considerando la organización administrativa actual. Podrían ser tres o dos y recargar funciones en el Gerente Judicial.
3. En lo que corresponda a la designación del número de áreas en el nivel gerencial que podría pasar de tres a dos: una a cargo de todos

los servicios de apoyo a la función jurisdiccional, y otra a cargo de todos los servicios administrativos y financieros; más la gerencia – separada- de control de gestión (Superintendente de Justicia).

V- Pasos a seguir-Hoja de Ruta

1	2	3	4	5
Estudio de Opciones				
	Toma de Decisión			
		Iniciar Implementación de opción seleccionada		
		1-Elección de participantes. 2-Capacitación 3-Instalación 4-Definir fun.. 5-Definir procedimientos	Iniciar y desarrollar ajustes estructurales paralelos en relación con: <ol style="list-style-type: none"> 1. Dependencias directos del órgano superior 2. Caso del Gerente y sus dependencias 3. Caso de las administraciones regionales – traspolación del modelo y designación de gerentes regionales de administración. 4. Caso de Ministro superintendente de Circunscripción Judicial 5. Manual de Organización y Funciones 6. Capacitación 	

1	2	3	4	5
				<p>Iniciar y desarrollar ajustes funcionales paralelos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dependencias directas del órgano superior. 2. Caso del Gerente y sus dependencias 3. Caso de las administraciones regionales – traspolación del modelo y designación de gerentes regionales de administración. 4. Caso de Ministro superintendente de Circunscripción Judicial 5. Manual de Organización y Funciones 6. Capacitación

VI- Bibliografía utilizada

1. Constitución
2. Ley 879/81
3. Ley 609/95 de Organización del Poder Judicial
4. Estudio Legal de Consultor Nacional Marcelo Codas
5. Acordada 464/2007
6. Informes del Consultor sobre el tema presentados al CEJ en Marzo y Septiembre del 2011.
7. Resultados de trabajos de campo y encuestas con la participación de Ministras y Ministros de la CSJ, Miembros de Consejos de Administración de Circunscripciones Judiciales y directores de servicios no jurisdiccionales en la sede central del Poder Judicial.
8. Curso de Administración Moderna, Koontz/ O'Donnell "Un Análisis de sistemas y contingencias las funciones Administrativas"; Editorial Mc Graw-Hill
9. Principios de Administración; George Ferry; Compañía Editorial Continental.
10. Clásicos de Administración; Harwood F. Merrill; Editorial LIMUSA.
11. De las "Repúblicas aéreas" al Estado de Derecho; Alberto M. Binder y Jorge Obando; Editorial AD-Hoc
12. Referencias legales de sistemas de organización judicial de AL vigentes, a través de redes informáticas de Poderes Judiciales. Casos de Chile, Costa Rica y Puerto Rico.
13. Informe de labores del Poder Judicial de España, 2010.
14. Entrevista al Presidente de la Corte Suprema de Costa Rica y Presidente del Consejo Superior del Poder Judicial.
15. Proyecto de Ley del Poder Judicial de Costa Rica para crear el Consejo de Administración del Poder Judicial.

FIN