



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:





**ENCUESTA NACIONAL SOBRE
“ÉTICA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA”
2011**

PRINCIPALES RESULTADOS

Programa de Democracia
Más Justicia



Resultados de la Encuesta Nacional sobre “Ética en el Sistema de Justicia”

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Judiciales (CEJ) ha llevado a cabo en el mes de marzo una Encuesta Nacional sobre Ética en el Sistema de Justicia de Paraguay con el objetivo de indagar con respecto a la percepción del funcionariado y de usuarios del Poder Judicial sobre la necesidad de implementar un Código de Ética para los funcionarios, teniendo en cuenta que actualmente sólo se cuenta con un Código de Ética para magistrados.

La encuesta ha formado parte de la Campaña “Ética de todos y para todos”, que lleva adelante el Poder Judicial, con el apoyo del Centro de Estudios Judiciales, en el marco del Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho (CEJ, CIRD, USAID).

RESUMEN

Un concepto orientador de la gestión de la ética pública aceptado internacionalmente es el concepto de “infraestructura ética”¹. Éste fue elaborado para definir de manera integral los componentes (y sus interacciones) de un ambiente que promueve la ética y la integridad en las instituciones públicas. La premisa básica que orienta este enfoque integral es que la administración de la ética pública y toda política anticorrupción incluyen la coordinación, implementación y evaluación de diversas medidas que sean consistentes entre sí y que consideren las particularidades del ambiente en el que se produce el servicio público.

Una de las premisas centrales del modelo parte de la convicción de que el papel de la conducción de una institución en la promoción de integridad y prevención de conducta indebida incluye el desarrollo y mantenimiento de mecanismos interrelacionados. Tales como, la orientación de la conducta de sus miembros, la gestión de la ética y el control adecuado a través de un marco normativo que hace posible establecer responsabilidades efectivas, orientar la conducta y ante comportamientos no deseados, establecer sanciones y medidas correctivas.

Teniendo este modelo como marco referencial, se ha llevado a cabo una encuesta para indagar con respecto a:

- a) Situaciones que podrían afectar el ambiente ético de la institución;
- b) Conocimiento de parte de los funcionarios sobre documentos orientadores de la gestión institucional: Manual de Cargos y Funciones, obligaciones y deberes;
- c) Prácticas institucionales con respecto al uso del tiempo laboral y cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la generación del servicio a proveer; y
- d) Conocimiento sobre normativas sobre la ética en el ejercicio y sobre instancias internas para presentar denuncias ante faltas éticas.

La recolección de datos se realizó en base a una muestra de 529 usuarios y 531 funcionarios.

Los resultados señalan algunas características del ambiente ético del Poder Judicial según como lo perciben funcionarios y usuarios de los servicios proveídos por la referida institución.

A continuación se presentan los resultados más significativos.

¹ Concepto desarrollado por la OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000). Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE. México.

PRINCIPALES RESULTADOS

CARACTERIZACIÓN DE SITUACIONES QUE CONFIGURAN FALTAS ÉTICAS: CONTEXTO INSTITUCIONAL Y CULTURAL

Ante una pregunta realizada a los funcionarios con respecto a si conocen comportamientos poco éticos en magistrados, el 38% de los encuestados respondieron que no, en contrapartida el 30% afirma haber observado comportamientos poco éticos por parte de magistrados. Al ser consultados sobre los profesionales y/o usuarios de los servicios de la Corte Suprema de Justicia en cambio, la mayoría respondió que han observado comportamientos poco éticos por parte de estos (40%). **Gráficos 1 y 2.**

¿Ha observado alguna vez comportamientos que considera poco éticos en magistrados de la CSJ?

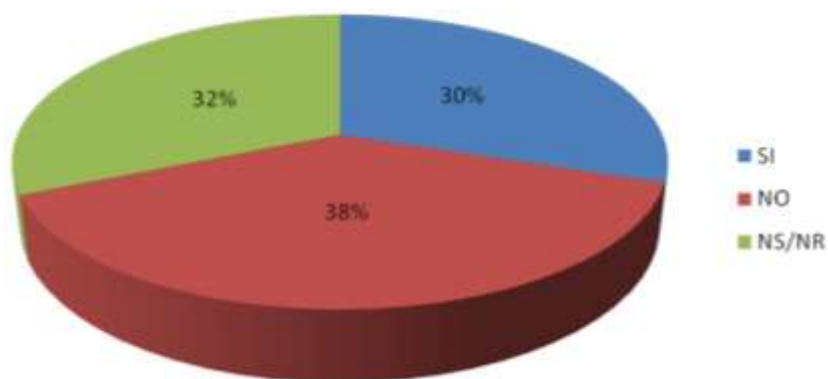


Gráfico 1

¿Ha observado alguna vez comportamientos que considera poco éticos en profesionales/usuarios de los servicios de la CSJ?

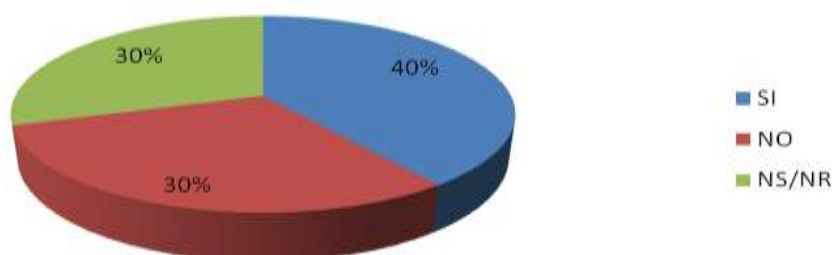


Gráfico 2

Programa de Democracia
Más Justicia



En los gráficos siguientes se observa un alto porcentaje de funcionarios que manifiestan no haber recibido dádiva alguna por parte de abogados que se encuentran litigando en sus juzgados. Solo el 2% y el 4% manifiesta haber recibido aportes y regalos respectivamente, mientras que el 20% no sabe o no responde. **Gráficos 3 y 4.**

En el ejercicio de funciones judiciales, ¿recibió algún aporte económico y/o material por parte de usuarios/profesionales con el fin de agilizar el trámite de un expediente?

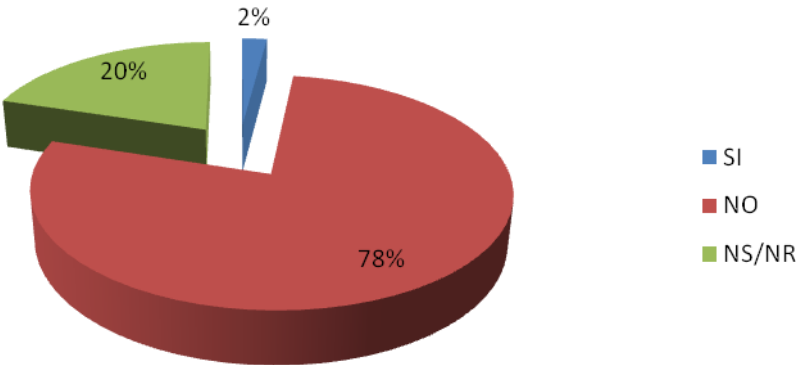


Gráfico 3

En el ejercicio de funciones judiciales, ¿recibió alguna vez un regalo, ya sea por cumpleaños o alguna otra ocasión especial, de parte de un profesional que se encontraba como parte en una causa activa del Juzgado?

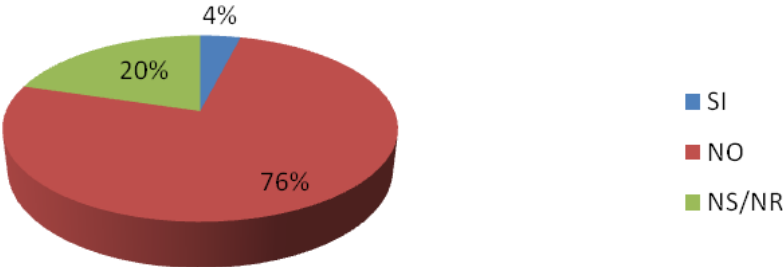


Gráfico 4

Una de las preguntas sobre situaciones específicas que podrían afectar la integridad de los prestadores de servicios fue si los usuarios participan en la provisión de suministros de recursos para la gestión de los Juzgados. Al respecto, el 11 % respondió que se dan este tipo de situaciones (**Gráfico 5**) y que estas provisiones se referían con más frecuencia a insumos para fotocopias, papeles y tinta de impresión, además de colaboraciones para festejos de cumpleaños y desayunos de media mañana (**Gráfico 6**). A pesar de que el porcentaje pudiera parecer menor, estos casos deben ser analizados con detenimiento por las implicancias que pueden tener.

¿Se dan situaciones en las que las personas que llegan a su juzgado realizan aportes materiales o económicos para apoyar el funcionamiento del juzgado?

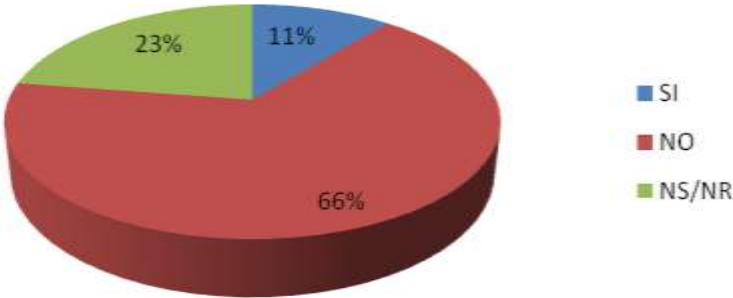


Gráfico 5

Si existen colaboraciones, ¿podría indicar las más frecuentes?

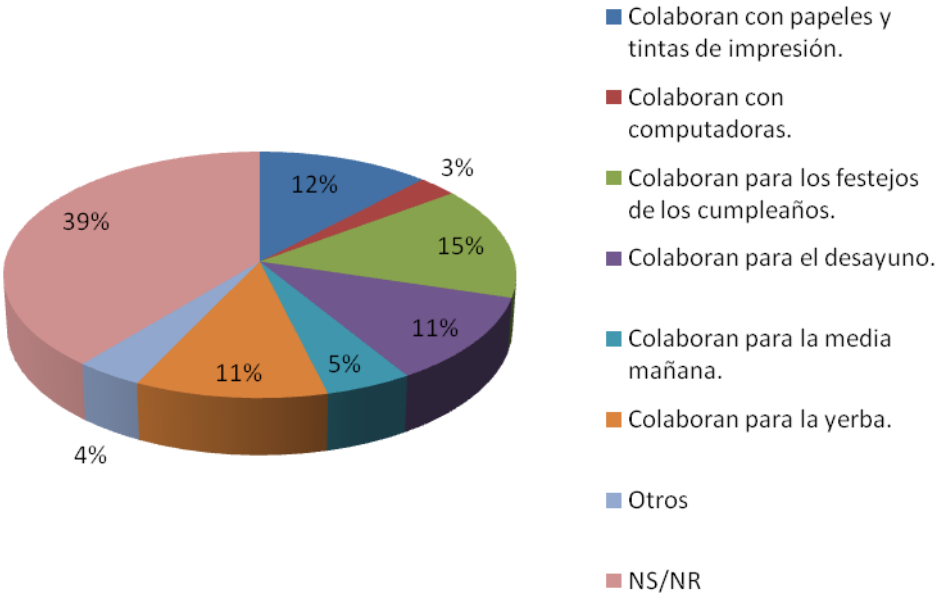


Gráfico 6

Al respecto, podría anticiparse que no contar con los suministros necesarios genera un riesgo de prácticas inadecuadas que, vistas aisladamente, pueden parecer inocuas pero al repetirse sistemáticamente introducen elementos que pueden enturbiar y desvirtuar el trabajo de los juzgados.

Además, debe tomarse en cuenta que para muchos usuarios de los servicios no sería inadecuado entablar amistad con los funcionarios y por ende darles regalos dado que para la cultura local la amistad es un valor importante. Esta orientación cultural a valorar la amistad por encima del marco institucional en el que las relaciones se establecen no es un dato menor a la hora de identificar las fuentes que pueden explicar tratos diferenciales no legítimos.

En esta línea, cabe referir que ante la consulta de si alguna vez el funcionario se vio presionado por autoridades, amistades y/o familiares para retener, acelerar o dilatar el trámite de un expediente, las respuestas siguieron una orientación similar. El 8% respondió que sí, el 20% que no sabía o no respondió y el 72% que no había recibido ningún tipo de presión. **Gráfico 7.**

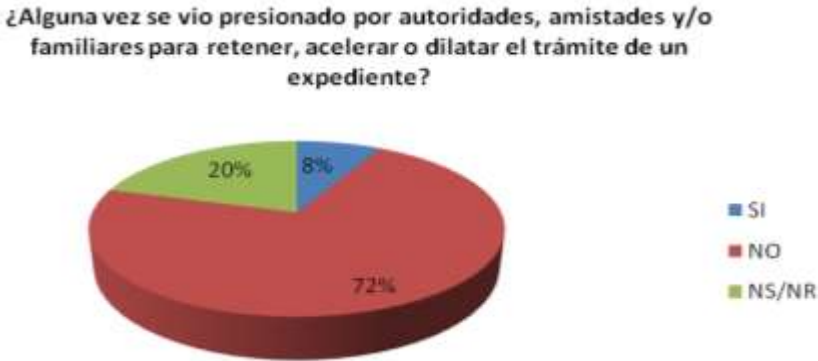


Gráfico 7

En una pregunta semejante acerca de si alguna vez, en el ejercicio de las funciones se dio prioridad en la atención de usuarios que son conocidos particulares como amigos o recomendados por alguna autoridad, la frecuencia de las respuestas fueron parecidas: el 11 % respondió que sí, el 21% que no sabía o no respondió y el 68% que no. **Gráfico 8.**



Gráfico 8

En otra consulta similar con respecto a la posible presencia de sesgos (cultura, sexo, religión, nivel económico y social o tendencias políticas) que pudieran afectar el trato igualitario, también se puede apreciar frecuencias similares. El 12% respondió que si influyen este tipo de factores (sobre todo la discriminación debido al factor económico y a la tendencia política), el 24% que no sabía o no respondió y el 64% que no. **Gráfico 9.**

¿Usted piensa que la buena atención a los usuarios está sujeta muchas veces a razones de raza, sexo, religión, nivel económico y social o tendencias políticas?

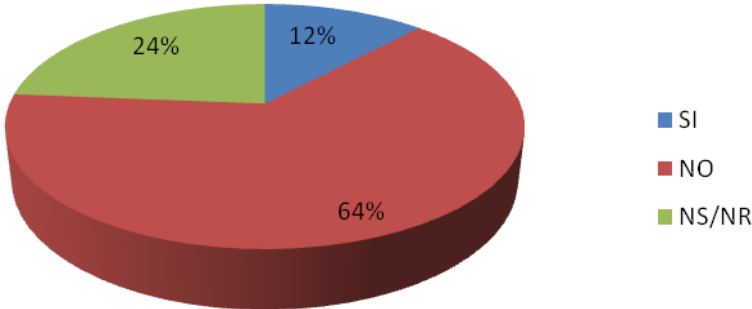


Gráfico 9

Si bien al analizar estas respuestas se observa que el porcentaje de los que respondieron afirmativamente es menor, no por ello dejan de ser importantes como constatación de que las relaciones sociales que se establecen en el marco de las labores judiciales generan dinámicas que pueden ocasionar prácticas inadecuadas que llevan a favoritismos o tratos privilegiados inapropiados.

Sobre el trato brindado en los juzgados a los usuarios del sistema de justicia, el 73% de los funcionarios manifestó que el mismo se da dentro de las normas de cortesía y respeto, no obstante el 5% respondió negativamente y el 22% no sabe o no responde. Tomando los dos últimos datos, nos encontramos con un 27% de encuestados que piensa que los usuarios no son atendidos con cortesía. **Gráfico 10.**

¿Usted piensa que el trato dado a los usuarios del sistema judicial por parte de su juzgado, se realiza dentro de las normas de cortesía y respeto?

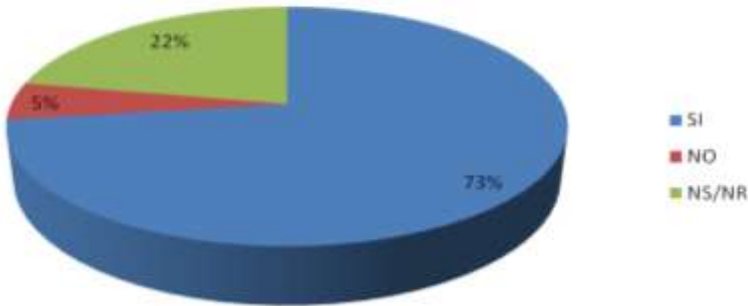


Gráfico 10

En referencia a los modos de descortesía observados con mayor frecuencia se imponen el trato indiferente, la impaciencia y lenguaje inapropiado. **Gráfico 11.**

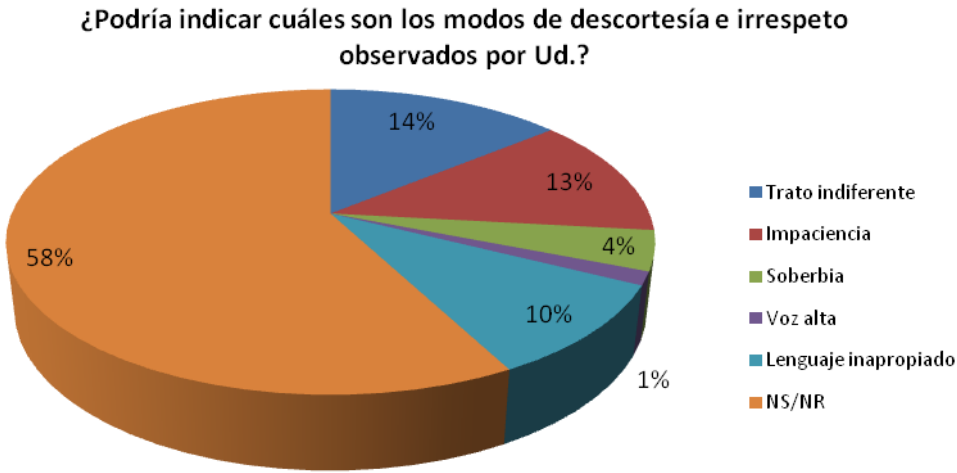


Gráfico 11

CONOCIMIENTO DE ORIENTACIONES ADMINISTRATIVAS.

- **Conocimiento del manual de cargos y funciones y cumplimiento de la obligatoriedad de la declaración jurada de bienes.**

El 53% respondió que sí, y un 23 % que no lo conocían, y un 24% que declaró no saber o no respondió. **Gráfico 12.**



Gráfico 12

Un patrón similar de respuesta se observa ante la pregunta de si habían presentado su declaración jurada de bienes, un 56% respondió que sí, un 19% que no y un 25% que no respondió. **Gráfico 13.**

¿Usted presentó su declaración jurada de bienes ante la autoridad competente?

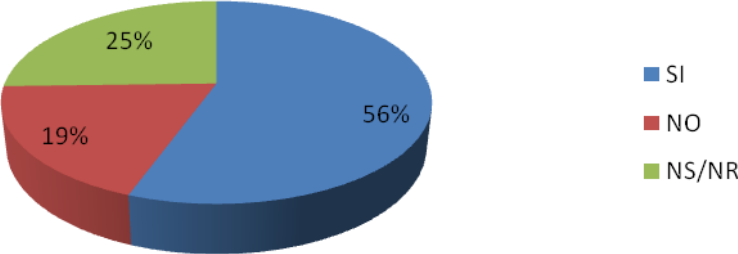


Gráfico 13

- **Prácticas relacionadas al uso del tiempo laboral**

Con respecto al uso del tiempo laboral, ante la consulta de si los funcionarios se toman recesos durante la jornada de trabajo, un 42% respondió que sí, un 34% que no y un 24% que no sabía o no respondió (esta tendencia no varía cuando se pregunta a título personal). **Gráfico 14.**

¿Ha observado si sus compañeros de trabajo se toman recesos durante la jornada laboral?

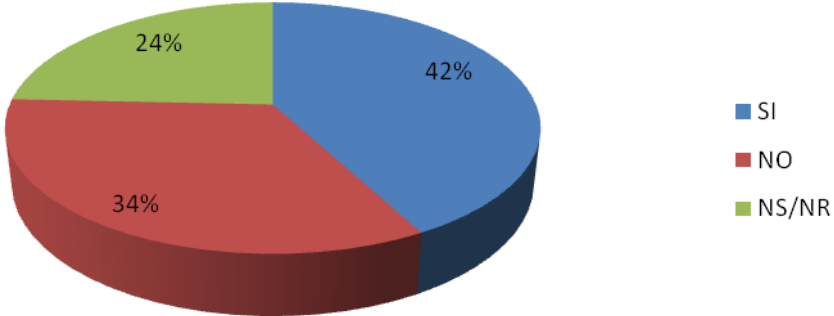


Gráfico 14

Igual tipo de frecuencia de respuestas se obtuvo al preguntar sobre las llegadas tardías, un 49% manifestó contar con llegadas tardías reiteradas, un 29% que no y 22% no respondió. **Gráfico 15.**

¿Usted registró llegadas tardías en el año 2010?

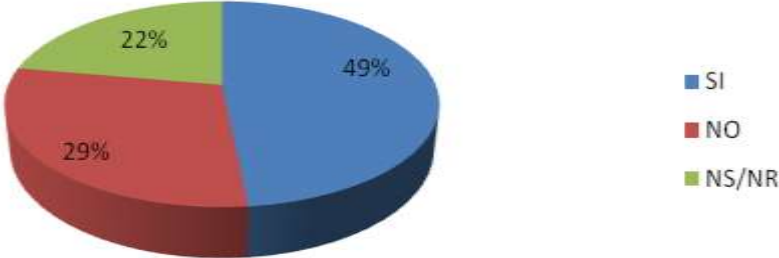
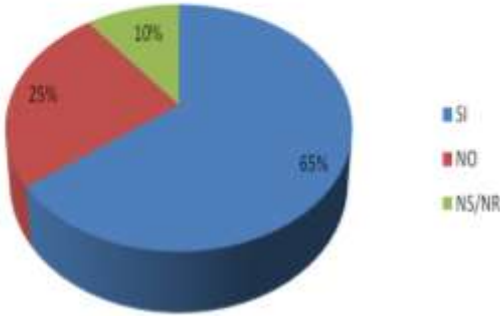


Gráfico 15

CONOCIMIENTO DE INSTANCIAS INSTITUCIONALES PARA PRESENTAR DENUNCIAS ANTE FALTAS ÉTICAS DE PARTE DE FUNCIONARIOS O JUECES EN EL PODER JUDICIAL.

El 65 % de los usuarios respondió que sí conoce la existencia de esas instancias, al igual que un 51% del funcionariado. **Gráficos 16 y 17.**

Pregunta a usuarios: ¿Existe en el Poder Judicial una instancia donde pueda realizar denuncias sobre faltas a principios éticos de parte de jueces o funcionarios?



Pregunta a funcionarios: ¿Existe en el Poder Judicial una instancia donde puede realizar denuncias sobre faltas relacionadas a los principios éticos?

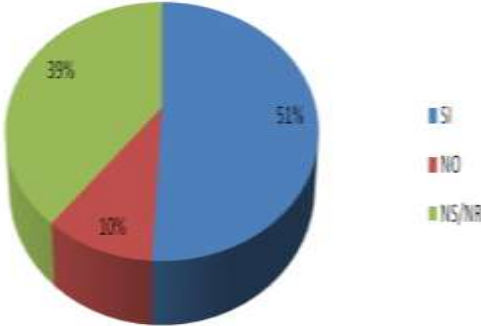


Gráfico 16

Gráfico 17

La diferencia entre ambos grupos se puede observar en el porcentaje de los que manifiestan no saber o no respondieron a la pregunta. Al respecto, sólo un 10% de los usuarios manifestó no saber en comparación al 39% de los funcionarios que respondieron igual. Este resultado es llamativo y debe ser indagado con más detalle si el desconocimiento se debe a problemas con la comunicación interna y/o con los canales de difusión de la información que la institución tiene para su público interno.

Ahora bien, sobre respuestas dadas por los funcionarios, al cruzar esta pregunta de conocimiento sobre la instancia para denunciar, con el conocimiento concreto de ciertas prácticas inapropiadas como por ejemplo: profesionales que acercan sus proyectos de resoluciones impresas para la firma del juez (12%) **Gráfico 18**, y la cantidad de denuncias realizadas (3%) **Gráfico 19**, se puede notar una brecha importante entre el hecho de conocer las faltas éticas y el hecho de denunciarlas.

¿Ha identificado usted a profesionales que acostumbran acercar los proyectos de resoluciones impresas que va para la firma del juez?

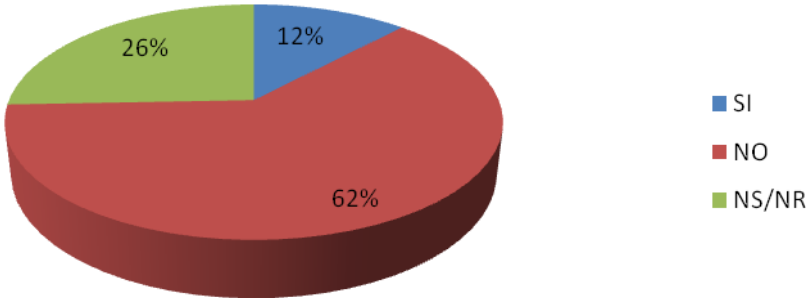


Gráfico 18

¿Ha denunciado alguna vez un hecho como ese?

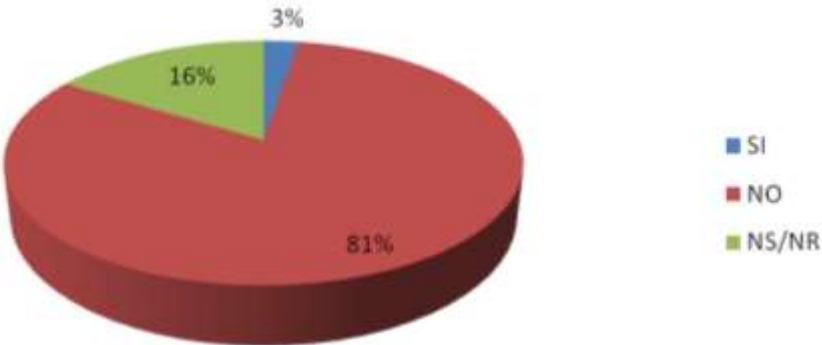


Gráfico 19

Consultados sobre la existencia de normativa que regule el comportamiento ético de magistrados, el 61% de los funcionarios encuestados respondió que efectivamente existe normativa, el 33% no sabe o no contestó y un 6% afirma que no existe tal normativa. **Gráfico 20.**

¿Existe alguna normativa que regule el comportamiento ético de los magistrados?

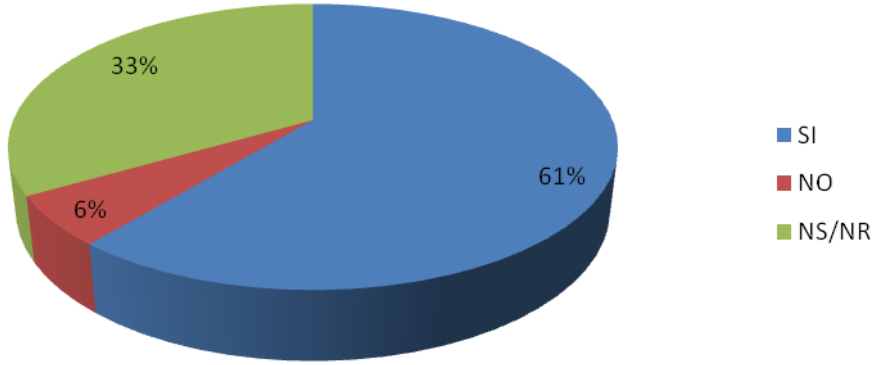


Gráfico 20

No obstante, del 61% de personas que afirma que existe normativa, el 40% no sabe en qué consiste o cuál es la normativa y el 58% indica que se trata del Código de Ética Judicial. **Gráfico 21.**

Si respondió SI a la pregunta anterior, ¿podría indicar cuál sería esa normativa?

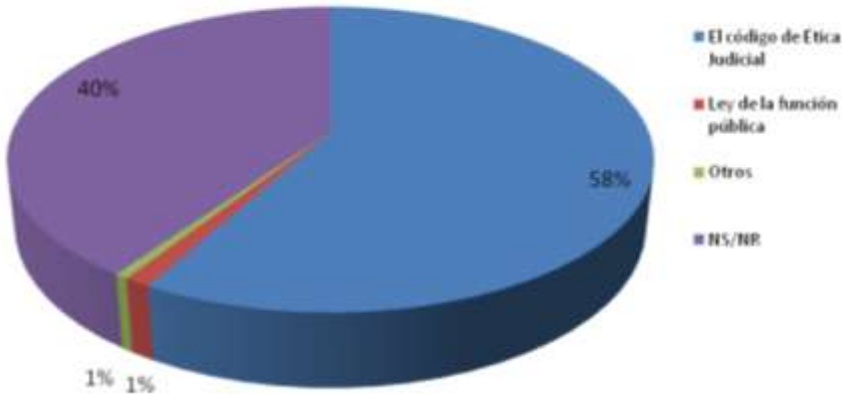


Gráfico 21

En los siguientes gráficos se observa que el 54% de los encuestados manifestó que no sabe o no contestó sobre cuál es la instancia ante la cual se puede denunciar faltas éticas. De manera similar, un 43% manifestó que no sabe o no respondió a donde se dirige si desea formular una denuncia a un magistrado por violación de principios éticos. **Gráficos 22 y 23.**

Si respondió SI a la pregunta anterior, ¿Cuál sería esa instancia?

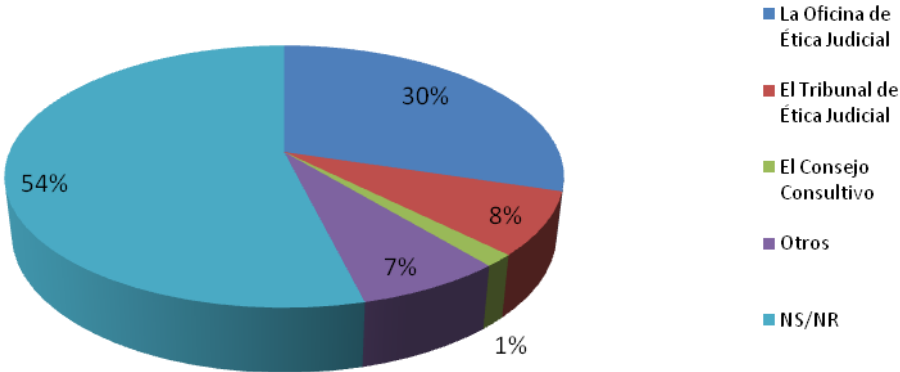


Gráfico 22

En el caso que desee realizar una denuncia contra un Magistrado, sobre la violación de principios éticos, ¿a dónde se dirige?

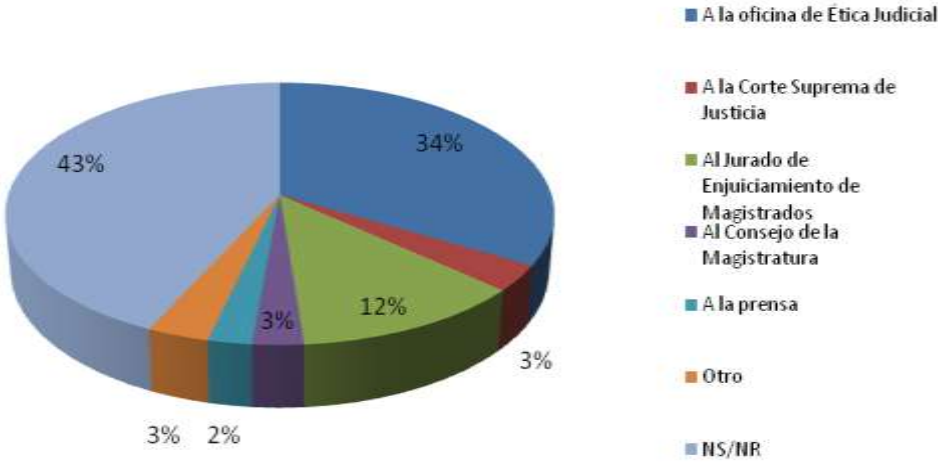


Gráfico 23

PERCEPCIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN CÓDIGO DE ÉTICA Y SI MEJORARÍA CON ÉSTE LA IMAGEN DEL PODER JUDICIAL.

La respuesta a la consulta sobre la necesidad de contar con un Código de Ética para funcionarios del Poder Judicial ha sido mayoritariamente afirmativa. El 90% de los usuarios del sistema consultados manifestó que sí es necesaria la implementación de un código de esta naturaleza **Gráfico 24**, al igual que el 55% de los funcionarios encuestados **Gráfico 25**.

Usuarios: Existe un Código de Ética para jueces, ¿considera Ud. necesaria la implementación de un código de ética para los funcionarios del Poder Judicial y auxiliares

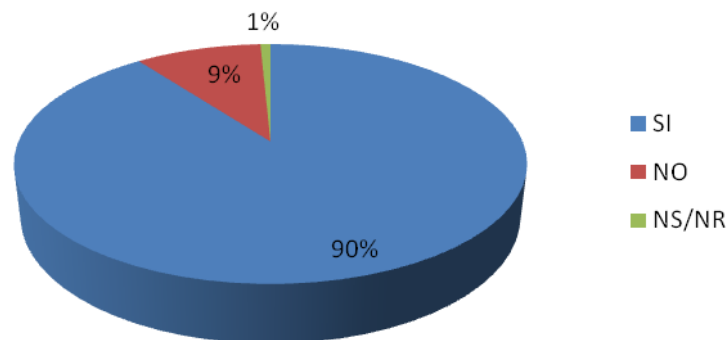


Gráfico 24

Funcionarios: Existe un Código de Ética para jueces, ¿considera necesario implementar un Código de Ética para los funcionarios del Poder Judicial y auxiliares de justicia?

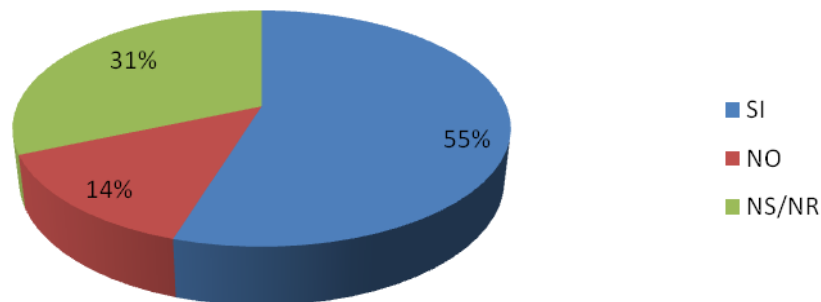


Gráfico 25

Ahora bien, cabe señalar que con una muestra de similar tamaño las diferencias de porcentaje entre las respuestas de los usuarios y de los funcionarios, señalan que son los usuarios los que consideran en mayor medida la necesidad de contar con algún instrumento que oriente la conducta ética de los servidores públicos.

Al respecto, cabe señalar que el 14% de los funcionarios consultados ha respondido que no es necesario y un 31% que no sabe si es necesario contar con un código de este tipo. Estas respuestas deben ser analizadas en detalle para determinar las razones que podrían explicar estas opiniones contrarias, dudosas o indiferentes hacia la implementación de un Código de Ética para el funcionariado.

Esta orientación de las respuestas se mantiene parecida ante la consulta de si la imagen del Poder Judicial mejoraría con un Código de Ética para funcionarios. El 78% de los usuarios considera que sí **Gráfico 26** y el 56% del funcionariado también. **Gráfico 27**.



Gráfico 26



Gráfico 27

INTERÉS DEL FUNCIONARIADO DE PARTICIPAR DE UN PROCESO DE DISEÑO, ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL SECTOR.

Con respecto al interés del funcionariado de participar de un proceso de diseño, elaboración e implementación de un Código de Ética, la respuesta afirmativa ha sido de un 66%. Un 25% respondió que no querría y un 9% que no sabe o no respondió la consulta. Este 34% de personas que han respondido negativamente o han obviado responder también debe ser tomado en cuenta para analizar las posibles resistencias internas a un proceso de instalación de una cultura de gestión ética e íntegra. **Gráfico 28.**

¿Le gustaría participar en un proceso de diseño, elaboración y/o implementación de un Código de ética para los funcionarios del Poder Judicial?

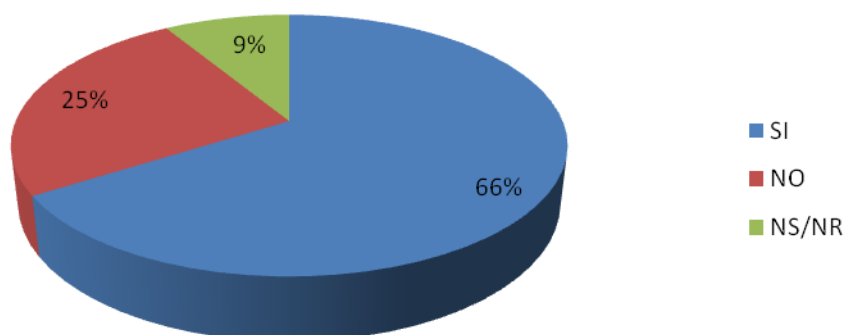


Gráfico 28

MÉTODO

Esta investigación es un estudio descriptivo en el que se ha recogido, a través de una encuesta, la percepción de usuarios de los servicios que provee el Poder Judicial y de funcionarios de la referida institución con respecto a la necesidad de implementar un Código de Ética para los funcionarios.

Se trabajó con dos muestras:

- A. La muestra de usuarios incluyó a 529 personas, entre ellas 395 abogados, 48 procuradores, 10 escribanos, 12 parte de procesos, 33 usuarios de otros servicios y 31 otros. Sobre este total un 55% son mujeres, y un 45% hombres.

Ocupación	Cantidad
Abogado/a	395
Procurador/a	48
Escribano/a	10
Parte	12
Usuario de otro servicio	33
Otro	31
Total	529

- B. La muestra de funcionarios incluyó a 531 personas, entre ellas 66 actuarios, 58 oficiales de secretaría, 65 auxiliares, 28 asistentes, 108 dactilógrafos, 44 ujieres, 162 otros. Sobre este total un 42% son mujeres, y un 38% hombres.

Cargo	Cantidad
Actuario/a	66
Oficial de secretaría	58
Auxiliar	65
Asistente	28
Dactilógrafo	108
Ujier	44
Otro	162
Total	531

Con respecto a la representación geográfica de la muestra de funcionarios cabe referir que un 50% corresponde a Asunción, el 15% a Villarrica, el 13% a Encarnación, el 12% a San Juan Bautista y el 8% a Ciudad del Este.



Gráfico 29

Programa de Democracia
Más Justicia



PROCEDIMIENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

El procedimiento fue administrado por un grupo de diez personas de nivel universitario que fueron entrenadas para el efecto. Los datos fueron recogidos a través de un cuestionario entregado a los participantes en un sobre cerrado con las instrucciones para su llenado, con posterioridad fueron recogidos los sobres con las encuestas completadas.

MEDIDAS

El cuestionario fue organizado en diferente secciones con el objetivo de indagar sobre los siguientes temas: (a) Situaciones que podrían afectar el ambiente ético de la institución; (b) Conocimiento sobre documentos orientadores de la gestión institucional: Manual de Cargos y Funciones, obligaciones y deberes; (c) Prácticas institucionales con respecto al uso del tiempo laboral y cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la generación del servicio a proveer; (d) Conocimiento sobre normativas sobre la ética en el ejercicio y sobre instancias internas para presentar denuncias ante faltas éticas.

//

Programa de Democracia
Más Justicia

