



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:





INFORME DE CONSULTOR

“Propuestas de modelo de gestión en el ámbito administrativo para reducir el tiempo que dedican los miembros de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay a cuestiones de índole administrativo, con propuesta de mecanismos de coordinación efectiva para aumentar la transparencia en el sistema judicial”

INFORME FINAL

Gerardo Villalobos D.

Consultor

Asunción

2011

Índice de Contenidos

<i>Contenido</i>	<i>Número de Página</i>
<i>I- Introducción y Resumen Ejecutivo</i>	<i>3</i>
<i>II- Resultados / Trabajo de campo</i>	<i>19</i>
<i>III- Conclusiones</i>	<i>35</i>
<i>IV- Recomendaciones</i>	<i>39</i>
<i>Apéndice 1: Principales conclusiones de las entrevistas realizadas entre el 1 y el 11 de marzo del 2011</i>	<i>45</i>
<i>Apéndice 2: Principales recomendaciones de las entrevistas realizadas entre el 1 y el 11 de marzo del 2011</i>	<i>48</i>
<i>V- Bibliografía y Entrevistas</i>	<i>50</i>

**MODELO DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO
PARA REDUCIR EL TIEMPO QUE DEDICAN LOS MIEMBROS
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PARAGUAY A
CUESTIONES DE INDOLE ADMINISTRATIVO**

MODERNIZACIÓN DEL AMBITO ADMINISTRATIVO

I- Introducción y Resumen Ejecutivo

En un contexto democrático el funcionalismo judicial como actitud extrema e irreductible, terminar por constituirse en un importante lastre para la mejora de la organización y el funcionamiento de la justicia, disminuyendo la eficacia de ésta y erosionando –en ocasiones gravemente- tanto su influencia como su imagen y crédito social. El que abogados seleccionados y nombrados para impartir justicia asuman, desarrollen y decidan a diario sobre temas financieros y administrativos no solo retarda la administración de justicia, sino que impide que la Justicia como servicio cumpla con las exigencias de prontitud y buena calidad de sus prestaciones, favoreciendo y facilitando con ello un funcionamiento ordenado y expedito, con lo que la justicia gana en eficacia y, por tanto, en credibilidad y respeto social.

La organización judicial fundada en una buena justicia como servicio exige un funcionamiento ágil, oportuno y ordenado, en donde el Gobierno Judicial, cuente con los ámbitos de gestión y de autoridad, la capacidad de gestión, la organización funcional y los procedimientos para que sus dos grandes áreas

de trabajo se integren y no se superpongan en las actividades diarias: la jurisdiccional y la administrativa; pero en donde cada uno de estos dos ámbitos tengan claramente delimitados sus campos de acción, organización funcional y procedimientos de trabajo.

La plena toma de conciencia del problema de la lentitud y mal funcionamiento de la Justicia o de los sistemas judiciales sólo resulta posible si Ésta se concibe como un “servicio”; es decir, como un “poder delgado”. En realidad, señalan algunos tratadistas del tema, “esta es la única configuración acorde con los requisitos de un sistema democrático, pues permite compatibilizar la independencia del ejercicio con la rendición de cuentas. Como señalaba McKechnie: “la independencia (judicial) sin responsabilidad es una ilusión. Solo se confía un poder independiente a quienes rinden cuentas de su ejercicio”. En una democracia exigir al Gobierno Judicial que administre correctamente los recursos, que dé cuentas al cuerpo social de temas tales como la administración de bienes, el uso de recursos, la organización del despacho judicial, no constituye un ataque a la independencia del sistema y del juez, sino en realidad una forma de reforzarla. Por ejemplo, para qué pelear por la autarquía presupuestaria si la organización judicial no cuenta con la organización y la capacidad suficientes y necesarias para ejecutar en el período presupuestario todo el presupuesto autorizado? Tener la autarquía presupuestaria y no poder gastar todo lo que se ha autorizado da signos de debilidad organizacional y de incapacidad de gestión. De ahí que al lado de la función jurisdiccional la función administrativa o de apoyo deba ser un ámbito eficazmente organizado y dirigido, con la autoridad suficiente para asegurar la gestión oportuna, y a la vez con el respaldo y la necesaria participación de la

autoridad superior, la que, sin obligarse a emplear grandes porcentajes de tiempo en tareas administrativas en detrimento de la función jurisdiccional, mantenga la responsabilidad final de la gestión.¹

El Dr. Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Costa Rica, en un artículo de su autoría titulado “La Reorganización del Poder Judicial en Costa Rica”, refiriéndose a los males que aquejan a los sistemas de administración de justicia, señala que la debilidad endémica de los organismos judiciales en Latinoamérica por una parte, y el nefasto verticalismo judicial de herencia bonapartista, propició un estancamiento de la organización judicial que se ha visto desbordada para responder a las exigencias según lo demandan los ciudadanos. La cúpula judicial históricamente debilitada se afirmó a lo interno de la estructura de forma jerárquica y asumió múltiples funciones administrativas y disciplinarias que, paradójicamente, debilitaron el ámbito de independencia necesario para administrar justicia. Con tales antecedentes, dice el Doctor Mora, no resulta difícil la tarea de determinar cuales son los males que aquejan a las organizaciones judiciales y que atentan contra una buena administración de Justicia. Y señala entre estos las labores administrativas recargadas en los jueces en general. ”

Los jueces, desde el más alto Tribunal hacia abajo, dedican partes importantes de su tiempo, en algunos casos iguales al 100%, a tareas de carácter administrativo y financiero, labores para las que no tienen formación ni para la que fueron seleccionados y nombrados. Esto ha sido, en general en América Latina, un imperativo del sistema de organización judicial, porque el diseño

¹ José Juan Toharía, Catedrático español; en “Justicia y Sociedad”, publicación semestral del Programa de las NNUU para el Desarrollo, Octubre, 1999.

organizativo funcional en el ámbito de la administración en general, ha acentuado el concepto de “atomización de la organización con pequeñas unidades encargadas de los más diversos servicios de apoyo administrativo a su entero cargo. Una consecuencia obligada de este “modelo organizativo” ha sido la de que a mayor nivel de responsabilidad jurisdiccional se le asigna un grado correspondiente de responsabilidad administrativa, la que no toma en cuenta las grandes diferencias que existen entre ambas disciplinas: la jurisdiccional y la administrativa.

La administración de la organización en el ámbito no jurisdiccional a cargo de jueces no siempre ha sido lo mejor dado que no han recibido capacitación ni formación profesional para ello. Y adicionalmente este hecho impacta negativamente en la forma de administrar justicia al sustraer al profesional seleccionado y contratado para ejercerla, para que dedique, en ocasiones todo su tiempo, a realizar funciones que no deberían ser de su competencia, pero que generan poder, al intervenir e interferir de manera directa en aspectos relacionados con la administración de recursos en general.

De ahí que resulta entonces incuestionable el por qué la mayoría de los sistemas judiciales de AL han liderado e implementado desde hace ya algunos años, un rediseño organizacional, creando una instancia superior de gobierno judicial administrativo y modernizando su aparato administrativo al amparo de esta autoridad. Este deber de actualizar y modernizar los Poderes Judiciales no debe ser solo una prioridad para mejorar el servicio de justicia como tal, sino un aspecto esencial para el sostenimiento del sistema democrático, porque detrás de algunas críticas de ingobernabilidad del sistema, se esconde una

renuncia a los principios básicos del control del poder y del respeto al Estado de Derecho. Y es este un contexto en el que los Poderes Judiciales tienen la

marcada obligación de modernizarse, no solo como una entidad de servicios de justicia, sino para reforzar el rol protagónico que una vez tuvieron como agentes de cambio social. 2

El caso de Paraguay

La modernización de la justicia paraguaya ha sido uno de los grandes retos planteados y continuados por los tres Poderes Públicos 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 ha impulsado proyectos en este ámbito de importantísima utilidad para el quehacer judicial, en aspectos 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; 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; han sido solo algunos de los ejemplos de esta modernización iniciada con la nueva Constitución.

Sin embargo, este mismo proceso de modernización ha traído aparejado un crecimiento organizacional y un incremento de las funciones del 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 demuestran fehacientemente que el tiempo que deben de dedicar las y los Ministros de la CSJ a labores no jurisdiccionales es muy alto, en casos hasta el cien por ciento;

² En “Justicia y Sociedad”, publicación semestral del Programa de las NNUU para el Desarrollo, Octubre, 1999.

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”.³

Se ha dicho muchas veces que la agilización de la justicia (principal objetivo dentro de una mejora global) pasa por un replanteamiento de la asignación de recursos, además de otras medidas de índole procesal, económica, de concepción, etc. De acuerdo con el texto de la Exposición de Motivos de reforma de la legislación procesal contemplado en la Memoria 2010 del Consejo General del Poder Judicial, España... ...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 juzgad. 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.⁴

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.

³ Entrevista a Ministro de Corte Suprema de Justicia.

⁴ Memoria 2010 del Consejo General del Poder Judicial, España.

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. 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, con la ayuda de jóvenes profesionales universitarios de la rama del Derecho, coordinados por el Centro de Estudios Judiciales.

Sobre la base de la legislación actual, el trabajo de campo –que se adjunta como apéndice a este Informe- y el 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%.

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.

Entre esas consecuencias y a modo de ejemplo, pueden citarse, entre otras, los 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.

Existe en el personal de mando del ámbito administrativo del Poder Judicial en general, un *sentimiento de orfandad* respecto a la dirección, asistencia, respaldo y reconocimiento a su trabajo, ante la falta de una autoridad administrativa superior, legitimada, visible y única en la organización, con el

encargo de asesorar, atender y resolver en esta materia, y a la que se sientan unidos y pertenecientes.

Se da en el seno del Poder Judicial una *sensación de anarquía* en el ámbito administrativo ante la ausencia de un órgano superior 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 presentan situaciones de *negación e irrespeto* a la autoridad formal de mandos medios por parte de autoridades superiores de la institución.

La ausencia de una instancia de gobierno administrativo a nivel superior de la organización ha provocado la aparición de estructuras *informales de autoridad*, con mucho poder de decisión, que sin estar establecidas ni legitimadas en la organización, asumen roles rígidos de 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 con algún Ministro Ministra de la CSJ, lleva ventaja en su trabajo.

Al no existir un órgano superior en materia administrativa no se emiten *políticas*, para dar rumbo y orientación a las actividades de este ámbito. La falta de este instrumento de gerencia operativa provoca dispersiones en la

interpretación de las órdenes superiores, en la toma de decisiones en general, y en la forma como deben de ser utilizados los recursos disponibles.

No hay en el Poder Judicial un mecanismo de *dirección y de coordinación sistematizada* de los servicios o cuestiones de índole administrativo, al no existir una “cabeza” o gobierno superior para el área administrativa, como sí lo existe para el área jurisdiccional.

Esta falta de dirección y de coordinación para el ámbito administrativo *dificulta las normales tareas de superintendencia y control* que deben de ejercer los diferentes mandos de la institución según sus niveles ocupacionales. Es frecuente

observar que los jueces no asumen sus papeles de administradores de despacho, que los Secretarios no asumen sus roles de control de personal, etcétera, y no existe instancia institucional administrativa capaz de hacer seguimiento a estos incumplimientos, y de establecer las acciones correctivas necesarias. Es en sí, ésta, una consecuencia de la anarquía administrativa ya señalada líneas arriba.

CONCLUSIÓN GENERAL

Las y los Señores Ministros de la CSJ utilizan parte importante de su tiempo en atender cuestiones administrativas y financieras para las que no fueron seleccionados ni nombrados y en las que no tienen formación. Como consecuencia de esta situación se afecta negativamente y se retrasa considerablemente el servicio de justicia, y se vive un caos institucional en materia administrativa caracterizado, entre otras consideraciones por: retrasos, anarquía funcional, irrespeto a la cadena de mando, duplicidades, aparición de autoridades informales y sentimiento de frustración y orfandad en el personal administrativo.

RECOMENDACIONES

Con base en los hallazgos del trabajo de campo, en el estudio de informes anteriores recientes relacionados con el tema, y en la conclusión del trabajo de campo; 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 conjunto de recomendaciones y una Hoja de Ruta para implementar un nuevo modelo de gestión para el ámbito administrativo, que evite que los Miembros de la CSJ deban utilizar en ocasiones más del cincuenta y hasta el noventa por ciento de su tiempo en la atención de asuntos de índole no jurisdiccionales.

Propone este modelo una modernización de la gestión integral de cortes 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 los administrativos y financieros encabezados por un Gerente Administrativo, Director Ejecutivo o como se llegara a denominar en la fase de implementación. 3) Una Gerencia Administrativa o Dirección Ejecutiva, que dependa del órgano administrativo superior, encargado(a) de dirigir y supervisar los despachos a su cargo.

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.

En detalle, las recomendaciones propuestas apuntan a:

- Que se reduzca drásticamente del tiempo que dedican actualmente los Ministros de Corte Suprema de Justicia a la atención y resolución temas de carácter no jurisdiccional.

- Que aumente la transparencia de gestión en el Poder Judicial.
 - Que aumente la producción de resultados en el área jurisdiccional a cargo de los Ministros de Corte.
 - Que se complete y complemente el Gobierno Judicial a nivel superior con la existencia de un órgano superior responsable de las funciones administrativas del Poder Judicial.
 - Que se elimine la sensación de inseguridad de los Miembros de la CSJ para la atención y resolución de asuntos administrativos.
 - Que se elimine las sensaciones de anarquía, orfandad y falta de apoyo que manifiesta el personal del ámbito administrativo.
-
- Que se identifique de forma clara donde están y cómo se constituyen el gobierno administrativo y los niveles de autoridad del sector.
 - Que se favorezca la autarquía presupuestaria plena al reducir el riesgo de retrasos que afecten la ejecución del presupuesto anual.
 - Que se eliminen o reduzcan problemas de funcionalidad del ámbito administrativo detectados en otros estudios,⁵ 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

⁵ Informe Soler-Dimódica

- Reducir hasta eliminar los cuellos 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.
 - Que los Ministros de Corte dispongan de una cadena de mando administrativo para gestionar sus necesidades.
 - Que los Ministros de la CSJ no se vean en la necesidad de aprobar gestiones administrativas: contratos de compra, licitaciones, pagos etc.
-
- Que el Consejo de Superintendencia concentre sus actividades en temas disciplinarios y que la vez reduzca la ocupación de los 3 ministros que lo integran en temas no jurisdiccionales.
 - Que se fortalezca y se mejore la capacidad de gestión administrativa como soporte para aumentar la transparencia en el sistema judicial.
 - Que se formalice en la organización y se regulen las funciones del “Ministro Superintendente de Circunscripción”.
 - Que se logre mayor fluidez de los procedimientos administrativos y de apoyo en general a la función jurisdiccional.
 - Que la función administrativa esté organizada con base en un modelo de gestión de administración de cortes acorde con las necesidades del Poder Judicial de Paraguay.

Recomendaciones

1. **-Crear y constituir un órgano superior de gobierno administrativo**, con la atribución principal de planificar, organizar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades administrativas del Poder Judicial., que tendrá, entre otras, las funciones de proponer a la CSJ para su aprobación el Presupuesto Anual y las políticas institucionales en esta materia que serán de aplicación general y obligatoria. Su finalidad, en principio, sería la de administrar los recursos financieros, humanos, tecnológicos, materiales y de información destinados al funcionamiento del Poder Judicial. Estaría presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia con base en el Art. 259 del la Constitución Nacional de 1992, y y en el Artículo 3, inciso b, de la Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia y el resto de su conformación deberá ser definido en la etapa de implementación, lo mismo que sus funciones.
2. **Revisar y rediseñar la organización administrativa general** del Poder Judicial para adaptarla a este nuevo órgano, estableciendo que servicios no jurisdiccionales dependerán directamente de este órgano, y cuales otros dependerán de un Gerente o Administrador Superior.
3. **Editar o actualizar un Manual de Organización Funciones** para el ámbito administrativo. Con base en la nueva organización administrativa que se apruebe se elaborará una propuesta de Manual que establezca la nueva organización y las principales funciones de cada

unidad o dependencia administrativa, así como los niveles, líneas y tipos de autoridad.

4. **Valorar la necesidad de crear el cargo de Gerente Administrativo o Administrador General**, como ejecutivo de este nuevo órgano superior y identificar sus principales funciones.

5. **Formalizar en la organización la figura del Ministro Superintendente de Circunscripción**, asignándole una posición en la organización administrativa –organigrama- y sus funciones principales.

6. Diseñar y realizar programas de **capacitación en temas administrativos** y financieros para los miembros de este órgano, 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.

II- Resultados

Trabajo de campo

Para orientar el trabajo de campo, y con base tanto en el estudio de antecedentes⁶, como en el conocimiento de la organización judicial actual, se planteó la siguiente hipótesis de trabajo:

“El Gobierno superior del Poder Judicial cobija dos principales ámbitos de acción: el jurisdiccional propiamente dicho, y el administrativo. La dirección y gobierno del ámbito jurisdiccional se ubica y se desarrolla con total claridad en el seno de la Corte Suprema de Justicia; pero la dirección y el gobierno del ámbito administrativo a nivel superior requiere de un cuerpo directivo organizado a nivel de gobierno superior, que fije políticas, elabore el presupuesto de la institución, organice y coordine la gestión de todo lo que son tareas fuera del ámbito jurisdiccional, y que evite, o al menos reduzca, la necesidad de que los y las señores y señoras Ministros de la CSJ deban intervenir en todas y para todas las cuestiones administrativas en la proporción que hoy deben hacerlo, favoreciendo además la capacidad de gestión para hacerle frente a la autarquía presupuestaria”.

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

⁶ Informe de Consultoría para la elaboración de un Mapa de Riesgos en el ámbito administrativo del Poder Judicial, José Soler y Gisela Dimódica; CEJ, Julio 2008, Paraguay.

Suprema de Justicia –jurisdiccional-, como en el de la administración, con el propósito de plantear la hipótesis de trabajo, valorar el funcionamiento actual del ámbito administrativo y escuchar de propuestas, iniciativas y sugerencias que pudieran ser tomadas en cuenta para este Informe, orientadas a reducir el tiempo que actualmente dedican los Miembros de la CSJ a la atención y resolución de cuestiones administrativas.

Los resultados alcanzados permitieron confirmar de manera prácticamente unánime la hipótesis planteada, así como recibir una serie de sugerencias y

recomendaciones para encarar el diseño y el funcionamiento de un modelo de *gerenciamiento administrativo* del Poder Judicial en el ámbito no jurisdiccional.

Las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas en esta parte del trabajo se presentan en los apéndices 1 y 2 de este Informe.

1- Marco normativo legal /Corte Suprema de Justicia

Artículo 2477 - De la función y de la composición: EL Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley.

Artículo 2598 - De los deberes y de las atribuciones: Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1) Ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial y decidir, en instancia única, los conflictos de jurisdicción y de competencia, conforme con la ley; 2) Dictar su propio reglamento interno. Presentar anualmente, una memoria sobre las

⁷ Constitución Nacional 1992

⁸ Ídem

gestiones realizadas, el estado, y las necesidades de la justicia nacional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Artículo 3º9.- Deberes y atribuciones: Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en pleno:

a) Interpretar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones; y velar por el cumplimiento de los deberes establecidos para los jueces;

b) 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;

c) Designar de las ternas respectivas, a los miembros de los tribunales, jueces y agentes fiscales;

d) Suspender preventivamente, por sí o a pedido del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por mayoría absoluta de votos de sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, a magistrados judiciales enjuiciados, hasta tanto se dicte resolución definitiva en el caso, sin perjuicio de las medidas que puedan ser adoptadas con motivo del ejercicio de facultades disciplinarias;

e) Recibir en sesión plenaria o por intermedio de su Presidente o de cualquiera de los vicepresidentes, el juramento o promesa de magistrados judiciales, agentes fiscales y de otros funcionarios previstos en la Constitución o las leyes;

⁹ ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia

f) Designar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia que integrarán el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados;

g) Conocer y decidir en la recusación con causa, excusación e impugnación de excusación de sus ministros, cuando éstos actúen en pleno. Toda excusación deberá ser fundada. En ningún caso se admitirá la recusación sin expresión de causa;

h) Conocer y decidir de conformidad con la ley, en única instancia, en los conflictos de jurisdicción; en las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, entre éstos entre sí; entre los Gobiernos Departamentales y las Municipalidades, y las suscitadas entre éstas. Igualmente decidirá las contiendas de competencia entre los fueros civil y militar;

i) Conocer y decidir en procedimiento sumarísimo en los recursos y acciones que se interpongan o promuevan contra resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral, de acuerdo con el artículo 275 de la Constitución y en los casos previstos en la legislación electoral;

j) Elaborar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial;

k) Presentar en el mes de febrero una memoria de las gestiones realizadas durante el año anterior, sobre el estado y las necesidades del Poder Judicial, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo;

l) Iniciar y presentar proyectos de ley que tengan relación con la organización y funcionamiento de la administración de justicia y de los auxiliares de la justicia;

m) Conocer en las cuestiones que deriven del derecho de asilo y en los casos de adquisición y readquisición de nacionalidad, así como sobre la suspensión de la ciudadanía;

- n) Designar a los funcionarios y empleados del Poder Judicial;
- ñ) Nombrar, a propuesta del Consejo de Superintendencia de Justicia, al Superintendente General de Justicia;
- o) Remover al Superintendente General de Justicia;

- p) Los demás deberes y atribuciones que establezcan la Constitución o la ley, y no correspondan a los de alguna de sus salas.

Artículo 4.- Potestad disciplinaria y de supervisión: La Corte Suprema de Justicia, por intermedio del Consejo de Superintendencia, ejerce el poder disciplinario y de supervisión sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de la justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial así como sobre las oficinas dependientes del mismo y demás reparticiones que establezca la ley.

Artículo 6º.- Deberes y atribuciones del Presidente: Son deberes y atribuciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

- a) Representar al Poder Judicial para todos los efectos legales;
- b) Reemplazar al Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 231 y 234 de la Constitución. En este caso, el pleno y la sala a la cual pertenece procederán a su integración de acuerdo con lo prescripto en el artículo 10 de esta ley;
- c) Convocar y presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Corte Suprema de Justicia, y las reuniones del Consejo de Superintendencia de Justicia;
- d) Suscribir la documentación relativa a sus funciones y la correspondencia oficial; y
- e) Todos aquellos que establezcan la Constitución, la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones.

CAPITULO VI: DEL CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA DE JUSTICIA

Artículo 20.- Integración: El Consejo de Superintendencia de Justicia estará compuesto por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y los dos vicepresidentes.

Artículo 23.- Deberes y Atribuciones: El Consejo de Superintendencia de Justicia tiene a su cargo:

- a) Ejercer las facultades disciplinarias y de supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente ley;
- b) Organizar y fiscalizar la Dirección de Auxiliares de la Justicia; la Dirección de Recursos Humanos; la Dirección Financiera y demás reparticiones del Poder Judicial; y,
- c) Entender y decidir en los procesos de casación o anulación de la matrícula de abogados y procuradores, así como apercibir, suspender o destituir a los Escribanos Públicos, a otros auxiliares de la Justicia y a los funcionarios y empleados del Poder Judicial.

2- La Organización judicial en general y el ámbito administrativo

El propósito esencial de la organización como tal, es instituir una estructura definida de funciones que permita una ejecución efectiva, y una red de centros de comunicación de la decisión, desde los cuales se asegure la coordinación del esfuerzo individual hacia las metas de la institución. Sin embargo, para

que la estructura organizacional resulte, ciertos factores organizacionales claves deben darse en forma y dimensión correctas, tales como claridad de dirección y liderazgo, separación e interrelación funcional entre áreas sustantivas y de apoyo; identificación de la autoridad, clara y equilibrada delegación de autoridad, fijación de políticas y estrategias, equilibrio organizacional, toma correcta y oportuna de decisiones por autoridades especializadas según el campo de acción, ausencia de irrespeto a la autoridad formal, etc.

Autoridad superior.

Toda entidad que tiene objetivos, metas y funciones, como es el caso del Poder Judicial, también tiene una organización y dos áreas bien definidas de trabajo: la sustantiva que es propia de su naturaleza, de su razón de ser, y la administrativa o de apoyo a la función principal. Para hacer posible que la estructura humana y de procedimientos funcione y colabore eficazmente al logro de determinadas metas, se debe definir y mantener una estructura organizativa por funciones, la que gráficamente se representa en un Organigrama funcional.

Para que exista una función significativa la organización debe tener un área clara de autoridad desde los mandos superiores hacia abajo, un claro concepto de las principales funciones o deberes, y una clara comprensión e interrelación de las funciones sustantivas con las funciones de apoyo o administrativas en general, que en materia judicial son todas aquellas que corresponden a funciones no jurisdiccionales.

Hemos podido observar que de acuerdo con la legislación paraguaya vigente, el gobierno superior del Poder Judicial está en la Corte Suprema de Justicia, la

que sin embargo carece de una instancia de gobierno superior para el área administrativa, ya que las funciones del Consejo de Superintendencia son muy limitadas en este ámbito. En materia jurisdiccional es claro el gobierno superior en la Corte Suprema de Justicia, más no sucede lo mismo para el ámbito administrativo, tal y como sucede, por ejemplo en otros países como Costa Rica, Colombia, Chile o Puerto Rico, que sí disponen de un órgano de gobierno administrativo a nivel superior, el que engloba funcionalmente todos los servicios de carácter no jurisdiccional.

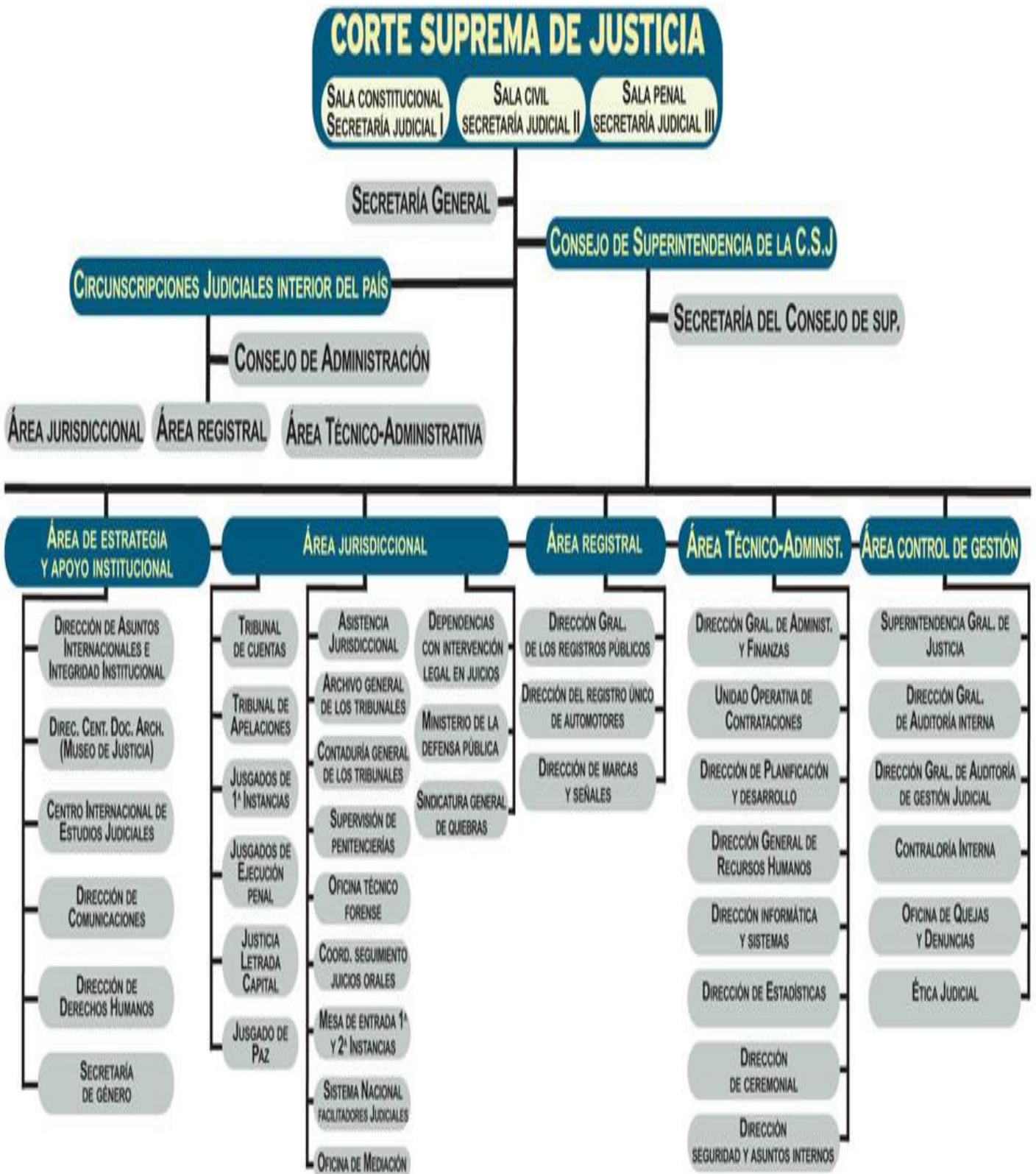
En el Organigrama funcional que se presenta líneas abajo aparece una efectiva representación de los niveles de autoridad y de coordinación, presentando luego de la línea transversal gruesa a todas las dependencias judiciales: área estratégica, área jurisdiccional, área registral, área técnico administrativa y área de control de gestión, como dependientes en línea directa de la Corte Suprema de Justicia, situación que pudo verificarse durante el trabajo de campo, y que obliga a las y los Ministras y Ministros de la CSJ a disponer de mucho de su tiempo para la atención y resolución de asuntos administrativos y otros de carácter no jurisdiccionales.

Es evidente en la gráfica inferior que no existe un ámbito administrativo a nivel de autoridad superior que aglutine con mando, organización, coordinación y control de gestión a las diferentes dependencias judiciales que prestan servicios no jurisdiccionales.

Dirección y liderazgo en el ámbito administrativo

El propósito básico de la dirección y del liderazgo está contenido en el principio de que, cuanto más efectivo sea el proceso de dirección y liderazgo, mayor será la contribución del personal subordinado para alcanzar los objetivos de la organización. Si bien es cierto que una dirección y liderazgo no pueden por sí solos lograrlo, ya que los planes, la estructura de la organización, el personal adecuado y el control efectivo necesariamente contribuyen también, el trabajo de cohesionar personal que comprenda las metas y funciones y cómo realizarlas, y de motivar para el logro, o sea los aspectos interpersonales de la administración, claramente es parte integral y esencial del proceso.

Observando el organigrama y recorriendo la organización del Poder Judicial pudo constatar que, al contrario de lo que sucede para la atención y resolución de asuntos jurisdiccionales, para el ámbito administrativo no existe ni dirección ni liderazgo, ni unidad de mando que refleje la circunstancia de que los subordinados solo sean responsables antes un superior. La organización del sistema judicial de Paraguay es una organización compleja, y compleja es también y por lo tanto, la relación de autoridad del personal con un solo superior. Por eso cuanto más completa sea esta relación de autoridad de un individuo con un solo superior, menor será el problema de contradicciones en la institución, y mayor la sensación de responsabilidad personal en los resultados. En el caso que nos ocupa existe una alta dispersión de dirección en materia administrativa en el Poder Judicial, como ya se ha explicado, y no existe un liderazgo para este ámbito.



Delegación de autoridad

Es responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial, de ahí que no puede omitir la responsabilidad global por el gobierno, organización y funcionamiento del Poder Judicial en su totalidad, tanto en lo que respecta a funciones jurisdiccionales como administrativas y de apoyo. Esta circunstancia obliga a la Corte Suprema de Justicia a crear y delegar funciones y a descentralizar servicios sin eludir por ello la responsabilidad final de gobierno superior.

Cuando una organización es deficitariamente concebida y confusa en sus líneas de mando, como lo demuestra el organigrama actual del Poder Judicial de Paraguay, el síntoma más serio de una organización de este tipo que afecta su funcionamiento en general, es una inadecuada o confusa delegación de autoridad, circunstancia que con mucha nitidez fue identificada en el trabajo de campo para realizar este trabajo. En el Gobierno Judicial superior no se advierte una delegación de autoridad clara para el funcionamiento del ámbito administrativo, lo que provoca situaciones de caos funcional, anarquía en el ámbito de la gestión, desórdenes operativos, superposiciones de autoridades, retrasos en los procedimientos, entre otros problemas operativos, afectando con ello la eficacia de la gestión en general y el clima institucional que debe prevalecer.

Sin duda, una clara y expedita delegación de autoridad permite a sus autoridades superiores y general a todas, ejecutar las funciones delgadas con un mínimo de requerimiento de tiempo y atención por parte del superior que

delega las funciones. Esto hace que a los responsables de la organización les quede más tiempo para dedicarse a sus funciones sustantivas.

Ministros Superintendentes de Circunscripciones

El trabajo de campo permitió observar, por ejemplo, acciones directas – órdenes- de los Ministros de Corte a personal administrativo de mandos medios, y la existencia funcional, aunque no existe en el organigrama ni en la legislación vigente, de la figura del *Ministro Superintendente de Circunscripción*, que tiene un peso administrativo **formal** muy alto en el funcionamiento de éste ámbito, y que permite, por la carencia de una clara delegación de funciones, que cada señora y Señor Ministra y Ministro lo ejerzan según lo estimen más conveniente, encontrándose casos, por ejemplo, en dónde nada se puede hacer ni decidir administrativamente en una Circunscripción Judicial si el Ministro Superintendente no lo aprueba previamente. Asimismo no se puede realizar una acción administrativa desde las oficinas centrales hacia las Circunscripciones si el Ministro Superintendente no lo aprueba previamente. Ejemplos: giras de trabajo, suministro de viáticos, autorización para uso de transporte, trámite de nombramientos de personal, autorización para la venida de jueces a las oficinas centrales. Ni la función de Auditoría se escapa a este procedimiento, que aunque no existe como instancia formal de la organización forma parte de la estructura centralizada de toma de decisiones administrativas que se dan en el seno de la Corte Suprema de Justicia.

Este es un típico caso de delegación confusa, parcial e informal de autoridad, en desacuerdo con la organización, que impide que los subordinados usen la autoridad propia de sus cargos y asuman las responsabilidades que les corresponde. Esta es una debilidad típica del crecimiento de una organización cuando no ha tenido la oportunidad de administrar el crecimiento y la especialización funcional por las vías formales. Los principales responsables de esta confusa delegación –sin entrar a valorar su conveniencia institucional o no- son los superiores. Como delegar autoridad no es delegar responsabilidades, usualmente el administrador superior suele preferir no delegar autoridad respecto a decisiones sobre sus responsabilidades cruciales. El punto es: ¿Qué son decisiones cruciales para los Ministros de la CSJ: las decisiones jurisdiccionales o las decisiones administrativas?

Algunos administradores –y entre ellos Ministros de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay- temen delegar alguna autoridad sobre la toma de decisiones en materia administrativa/financiera y de recursos en general, exagerando los peligros y costos de los errores por parte de los subordinados. Sin embargo, este tipo de administradores –de justicia- con exceso de trabajo, que se reservan los derechos de tomar decisiones con miras a evitar errores costosos, pueden incurrir y de hecho que incurren en costos aún mayores debido a la demora, a la indecisión, o a la decisión no asertiva basada en una formación profesional que legitime la toma de la decisión en áreas sumamente especializadas.

Aunque no puede probarse estadísticamente, la experiencia apoya la conclusión de que centralizar demasiada autoridad, puede resultar más costoso que asumir la decisión de delegar.

La necesidad de control al máximo nivel depende del área de decisión. En la organización judicial, por ejemplo, los Ministros de la Corte Suprema pueden razonablemente sentir que no pueden delegar autoridad sobre la fijación de políticas para la administración de recursos, ni sobre la aprobación del presupuesto anual de gastos. Pero sí pueden delegar tareas administrativas y financieras en general en un órgano especializado, bajo un Ministro de Corte, quien informa al Pleno de la CSJ. Esta circunstancia permitiría aplicar *políticas uniformes*

Políticas y Estrategias

La esencia de las *Políticas Institucionales* es la definición de áreas de decisión basada en los objetivos de la organización y las prioridades de acción, que tienen su fundamento en el devenir institucional. Las políticas son “guías de orientación para la toma de decisiones. Las políticas no requieren de acción inmediata; procuran guiar a los administradores en sus compromisos de decisión cuando las deben de tomar. En el caso que nos ocupa no pudieron identificarse macro-políticas institucionales en materia administrativa fijadas por el gobierno superior, capaces de orientar, dirigir y favorecer la toma de decisiones de las diferentes oficinas de servicios de apoyo no jurisdiccionales, como sí están dadas por decisiones de la CSJ para el área jurisdiccional.

Es importante aclarar que no toda la formulación de políticas está reservada para la alta administración. Desde luego, cuanto más alto sea el puesto de un administrador en la estructura organizacional, su papel en cuanto a la formulación de políticas, será más importante. Los altos administradores tienen la función principal de formular políticas generales –macro políticas– para su organización. Esto debe ser entendido en el contexto de que el propósito de las políticas es guiar la toma de decisiones por parte de los subordinados.

La estrategia se refiere a la dirección en la cual los esfuerzos y los recursos serán utilizados para maximizar la probabilidad de alcanzar los objetivos preseleccionados. Consecuentemente con este pensamiento se trató de identificar en el trabajo de campo dentro del Poder Judicial la existencia de estrategias de trabajo basadas en políticas institucionales para el ámbito administrativo. Sin embargo, no fue posible identificar estrategias como *programas generales de acción* y el despliegue de esfuerzos y recursos hacia el logro de objetivos, que tampoco fue posible identificar para esta área del Poder Judicial. Políticas y estrategias de construcción, de personal, de inversiones, de suministros, etc. no fueron identificadas y no se dan en la organización para el ámbito administrativo.

La función clave de las políticas y las estrategias es dar una dirección unificada a los planes. Afectan todas las áreas de la administración. En otras palabras, su influencia contribuye a que la organización –el Poder Judicial– se acerque a donde quiera llegar. La ausencia de políticas y de estrategias administrativas genera, entre otras consecuencias: dispersión de esfuerzos y recursos, lentitud, ausencia de dirección y falta de rumbo, ineficacia operativa y falta de mandos claros.

Equilibrio organizacional-Autoridad vertical.

El organigrama que nos representa la organización del Poder Judicial refleja una gran verticalidad. Esto provoca una gran concentración de poder y dificulta el relacionamiento funcional necesario, propio de organizaciones de este tipo. La idea siempre presente en un buen esquema organizativo es la de mantener un equilibrio entre la verticalidad y la capacidad de supervisión, que está limitada por restricciones reales e importantes. De esta manera la dirección superior puede tener equipos subalternos con funciones delegadas, siempre que deleguen autoridad, lleven a cabo entrenamientos, formulen claramente las políticas, y adopten técnicas eficaces de comunicación y de control de gestión. Debe tomarse en cuenta que a medida que las instituciones crecen, las limitaciones de las áreas de mando y las especializaciones funcionales obligan a aumentar los niveles de la organización.

Puede observarse en el organigrama presentado que todas las dependencias del Poder Judicial tienen a la fecha de esta Informe una dependencia directa de la Corte Suprema de Justicia, notándose la ausencia de niveles organizacionales superiores encargados de cumplir con la función especializada de administración de los recursos institucionales, lo cual está diluido en un cúmulo de oficinas dispersas por toda la organización. Esta dispersión obliga a los Ministros de Corte a utilizar tiempo para atender y resolver situaciones de carácter administrativo, no existe una clara delegación de autoridad, concentra el poder de la toma de decisiones de toda la institución en muy pocas autoridades no formadas en la materia, limita los

tiempos de ejecución de acciones, confunde las jerarquías, evita la formulación de políticas institucionales- ya que cada persona actúa según su mejor criterio-,

impide la implementación de técnicas eficaces de comunicación y limita el control de gestión de manera institucionalizada.

Toma de decisiones en materia administrativa

La toma de decisiones en materia administrativa está concentrada en la Corte Suprema de Justicia y en los Ministros y Ministras Superintendentes de Circunscripciones Judiciales, en general, con excepción de los Consejos de Administración de Circunscripciones. Esta circunstancia obliga a todos los estamentos de la organización a acudir en uno u otro momento a la CSJ, ya sea a través del Consejo de Superintendencia de Justicia o de algún miembro de la CSJ, para que se tomen decisiones de carácter administrativo de todo tipo y a todo nivel. Por ejemplo, hay que pedir autorización a la CSJ para iniciar un trámite de ejecución presupuestaria de un gasto ya previsto en el presupuesto; después hay que volver para que se autoricen los diferentes pasos del procedimiento hasta el pago final. Otro ejemplo, actualmente todo gasto superior a una equis suma de guaraníes debe pasar previamente por la aprobación del Consejo de Superintendencia, no obstante tratarse de un pago de rutina por la compra de un bien siguiendo todos los pasos legales estipulados.

En ocasiones jueces de Circunscripciones no pueden acudir a la Capital si el Ministro Superintendente de su Circunscripción *no le da el permiso*. Los entes de Auditoría no pueden acudir a realizar una auditoría si antes el Ministro Superintendente no les autoriza la visita, los viáticos y el transporte.

Ciertamente pudo observarse que en muchos casos esto se debe al temor de los Ministros de Corte porque las cosas no se hagan correctamente a través del personal subalterno, o ante el deseo de alcanzar una racionalidad en la

toma de decisiones motivada en el deseo “jugar sobre seguro”. Esta posición, sin embargo, interfiere en ocasiones en la necesidad de alcanzar una solución oportuna y eficaz.

III-Conclusiones

Sobre la base de la legislación actual, el trabajo de campo y el estudio de documentos de base, se llega a la conclusión de que con la actual organización judicial para atender el ámbito administrativo, responsable de la orientación,

de la organización, el funcionamiento, la coordinación, el control y la supervisión de gestión de las cuestiones de índole administrativo- todo lo que son tareas fuera del ámbito jurisdiccional- los y las Ministras de la CSJ deben dedicar altos porcentajes de tiempo a la atención y resolución de estos temas.

Esta circunstancia de carácter de carácter funcional tiene su origen en el *tipo* de organización que tiene el sistema judicial para el ámbito administrativo, que se caracteriza, básicamente, por la ausencia de una *cabeza de organización*, capaz de dirigir, organizar, aglutinar y supervisar todos los servicios administrativos – todo lo que son tareas fuera del ámbito jurisdiccional- del Poder Judicial.

A la vez esta condición organizativa se fortalece en una especie de *círculo cerrado* que permite y favorece la sostenibilidad de este modelo funcional: al no existir un órgano especializado que sustente a nivel del gobierno judicial superior la autoridad administrativa ésta debe ser ejercida por las Ministras de la CSJ; y a la vez esta situación hace que de pronto no se sienta la necesidad de tener un órgano especializado de atender los asuntos administrativos a nivel superior.

La ausencia de un órgano administrativo superior dentro del Poder Judicial genera consecuencias funcionales negativas y riesgosas para el manejo y el

funcionamiento expedito y eficaz de la organización nacional encargada de suministrar servicios de justicia, que son adicionales a las consecuencias que ya de por sí genera el hecho de que las y los Señoras Ministras de la CSJ deban emplear parte importante de su tiempo en la atención y resolución de temas ajenos a su formación en Derecho y a su responsabilidad de administrar justicia.

Entre esas consecuencias y a modo de ejemplo, pueden citarse como conclusiones del trabajo de campo, entre otras, las siguientes: existen sentimientos de *temor y duda* de Ministros de la CSJ cuando deben de “estudiar” y resolver asuntos de orden administrativo y financiero para los que no cuentan con la formación de base necesaria, que les permita tener certeza de la decisión que toman o de las autorizaciones que conceden con su firma en miles de documentos administrativos.

Existe en el ámbito administrativo del Poder Judicial un *sentimiento de orfandad* respecto a la dirección, asistencia, respaldo y reconocimiento a su trabajo, ante la inexistencia de una autoridad administrativa superior, visible y única en la organización con el encargo de asesorar, atender y resolver en esta materia, y a la que se sientan unidos y pertenecientes.

Se da en el seno del Poder Judicial una *sensación de anarquía* para la atención y resolución de cuestiones de índole administrativo, ante la ausencia de un órgano superior que aglutine, coordine, oriente y supervise a la gran cantidad de servicios y oficinas dedicadas a la atención y resolución de estas cuestiones.

Se presentan situaciones de *negación e irrespeto* a la autoridad formal de mandos medios por parte de autoridades superiores de la institución, cuando se saltan las instancias de autoridad e imparten órdenes directas a personal subalterno.

La ausencia de una instancia de gobierno administrativo a nivel superior de la organización ha provocado la aparición de estructuras *informales de autoridad*, con mucho poder de decisión, que sin estar establecidas ni legitimadas en la organización, asumen roles rígidos de autoridad, amparada en altos cargos jurisdiccionales, socavando la autoridad formal, asumiendo roles no establecidos y retrasando las acciones administrativas. 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 más allá de las disposiciones de Ley.

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. Como lo explicara un entrevistado: “Si yo tengo relación directa con algún Ministro Ministra de la CSJ, que me escuche y a quien puedo acudir, entonces es más seguro de que se me apruebe lo que solicito; de lo contrario no pasa nada”¹⁰

No existe un ente superior en materia administrativa, que en representación del gobierno de la Institución Judicial emita *políticas, estrategias y criterios uniformes de gestión*, para dar rumbo y orientación a las actividades de este ámbito. La falta de estos utilísimos instrumentos de gerencia administrativa genera dispersiones en la interpretación de las órdenes superiores, en la toma de decisiones en general, y en la forma como deben de ser utilizados los recursos disponibles.

No existe en la organización judicial un mecanismo de *dirección y de coordinación sistematizada* de los servicios o cuestiones de índole administrativo, al no existir una “cabeza” o gobierno superior para el área administrativa, como sí lo existe para el área jurisdiccional.

Esta falta de dirección y de coordinación para el ámbito administrativo *dificulta las normales tareas de superintendencia y control* que deben de ejercer los diferentes mandos de la institución según sus niveles ocupacionales. Es frecuente observar que los jueces no asumen sus papeles de administradores de

¹⁰ Informe de Entrevistas-Resultados del Trabajo de Campo. Gerardo Villalobos, CEJ, Marzo, 2011.

despacho, que los Secretarios no asumen sus roles de control de personal, etcétera, y no existe instancia institucional administrativa capaz de hacer seguimiento a estos incumplimientos, y de establecer las acciones correctivas necesarias. Es en sí, ésta, una consecuencia de la anarquía administrativa ya señalada líneas arriba.

IV-Recomendaciones

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 –todo lo que son tareas fuera del ámbito jurisdiccional– proponiendo mecanismos de coordinación efectiva para aumentar la transparencia en el sistema judicial; y recomendar contenidos de una Hoja de Ruta para implementar las recomendaciones del nuevo modelo de gestión para el ámbito administrativo.

Con base en los resultados del trabajo de campo se llegó a comprobar que los Miembros de la CSJ, en general, utilizan para la atención y resolución de cuestiones de índole administrativo desde más del 50% hasta más del 90% en algunos casos y según los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la Corte Suprema de Justicia. Y que en general existe preocupación y temor entre estas autoridades cuando resuelven sobre estos temas para los que no tienen formación ni experiencia profesional en general.

Estas y otras circunstancias de organización difusa y de funcionamiento del ámbito administrativo del Poder Judicial tienen su fundamento en la ausencia de un órgano superior de gobierno, que se encargue, con el respaldo de las unidades organizacionales creadas para esos fines, de la atención y resolución de cuestiones de índole administrativo, cuyas consecuencias ya fueron expuestas en este Informe. De ahí que la primera recomendación es la creación de un órgano administrativo superior.

Las recomendaciones que se presentan a continuación pretenden, como resultado final, reducir el tiempo que dedican los Miembros de la CSJ a atender y resolver asuntos de índole administrativo, mediante el diseño y el

funcionamiento de una estructura administrativa acorde con las necesidades del Poder Judicial de Paraguay, y tomando en cuentas las experiencias positivas y modelos de trabajo que en el ámbito administrativo han adoptado otros poderes judiciales de América Latina.

Supone una modernización de la gestión integral de cortes al proponer: 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 los administrativos y financieros encabezados por un Gerente Administrativo, Director Ejecutivo o como se llegara a denominar en la fase de implementación. 3) Una Gerencia Administrativa o Dirección Ejecutiva, que dependa del órgano administrativo superior, encargado(a) de dirigir y supervisar los despachos a su cargo.

La implementación de esta nueva estructura supondría también 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, tales como 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. **-Crear y constituir un órgano superior de gobierno administrativo**, con la atribución principal de planificar, organizar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades administrativas del Poder Judicial., que tendrá, entre otras, las funciones de proponer a la CSJ para su aprobación el Presupuesto Anual y las políticas institucionales en esta materia que serán de aplicación general y obligatoria. Su finalidad, en principio, sería la de administrar los recursos financieros, humanos, tecnológicos, materiales y de información destinados al funcionamiento del Poder Judicial. Estaría presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia con base en el Art. 259 del la Constitución Nacional de 1992, y y en el Artículo 3, inciso b, de la Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia y

el resto de su conformación deberá ser definido en la etapa de implementación, lo mismo que sus funciones.

2. **Revisar y rediseñar la organización administrativa general** del Poder Judicial para adaptarla a este nuevo órgano, estableciendo que servicios no jurisdiccionales dependerán directamente de este órgano, y cuales otros dependerán de un Gerente o Administrador Superior.
3. **Editar o actualizar un Manual de Organización Funciones** para el ámbito administrativo. Con base en la nueva organización administrativa que se apruebe se elaborará una propuesta de Manual que establezca la nueva organización y las principales funciones de cada unidad o dependencia administrativa, así como los niveles, líneas y tipos de autoridad.
4. **Valorar la necesidad de crear el cargo de Gerente Administrativo o Administrador General**, como ejecutivo de este nuevo órgano superior e identificar sus principales funciones.
5. **Revisar la organización, funciones y ámbito de autoridad de los Consejos Administrativos de Circunscripciones Judiciales** para adaptarlos a la nueva organización de la gestión administrativa y financiera del Poder Judicial
6. **Analizar en la nueva organización la conveniencia de la formalización y de ser así, el rol de la figura del Ministro Superintendente de Circunscripción**, asignándole una posición en la organización administrativa –organigrama- y sus funciones principales.
7. Diseñar y realizar programas de **capacitación en temas administrativos** y financieros para los miembros de este órgano, 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.

Resultados esperados con la implementación de las recomendaciones

1. Que se reduzca drásticamente del tiempo que dedican actualmente los Ministros de Corte Suprema de Justicia a la atención y resolución temas de carácter no jurisdiccional.
2. Que aumente la producción de resultados en el área jurisdiccional a cargo de los Ministros de Corte.
3. Que se complete y complemente el Gobierno Judicial a nivel superior con la existencia de un órgano superior responsable de las funciones administrativas del Poder Judicial.
4. Que AUMENTE LA CERTEZA de los Miembros de la CSJ para la atención y resolución de asuntos administrativos.
5. Que se elimine las sensaciones de anarquía, orfandad y falta de apoyo que manifiesta el personal del ámbito administrativo.
6. Que se identifique de forma clara donde están y cómo se constituyen el gobierno administrativo y los niveles de autoridad del sector.
7. Que se favorezca la autarquía presupuestaria plena al reducir el riesgo de retrasos que afecten la ejecución del presupuesto anual.

8. Que se eliminen o reduzcan problemas de funcionalidad del ámbito administrativo detectados en otros estudios,¹¹ 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 cuellos 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.
- Que los Ministros de Corte dispongan de una cadena de mando administrativo para gestionar sus necesidades.
- Que los Ministros de la CSJ no se vean en la necesidad de aprobar gestiones administrativas: contratos de compra, licitaciones, pagos etc.
- Que el Consejo de Superintendencia concentre sus actividades en temas disciplinarios y que la vez reduzca la ocupación de los 3 ministros que lo integran en temas no jurisdiccionales.

9. Que se fortalezca y se mejore la capacidad de gestión administrativa como soporte para aumentar la transparencia en el sistema judicial.

¹¹ Informe Soler-Dimódica

10. Que se formalice en la organización y se establezcan formalmente las funciones del “Ministro Superintendente de Circunscripción”.
11. Que se logre mayor fluidez de los procedimientos administrativos y de apoyo en general a la función jurisdiccional.
12. Que la función administrativa esté organizada con base en un modelo de gestión de administración de cortes acorde con las necesidades del Poder Judicial de Paraguay.

APENDICE 1

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS ENTRE EL 1 Y EL 11 DE MARZO DEL 2011

- La Corte Suprema de Justicia viene trabajando desde hace años en importantes reformas de fondo que han sido una prioridad: CP-CPP-LOMP-Reforzamiento de la DP, etc. Y en mejorar la calidad de la función judicial –Tribunal Contencioso Administrativo, mediación, etc.
- La CSJ también se ha venido preocupando sistemáticamente y tomando decisiones para el mejoramiento del sistema de control de gestión, la supervisión, y la detección y sanción de vicios e in-conductas de funcionarios y de auxiliares de justicia.

- En el plano de los servicios de apoyo ha promovido reformas y modernización orientadas a la transparencia y agilidad en la gestión: prensa, informática, estadística, planificación, RRHH ha sido algunas de las áreas que se han visto fortalecidas en su gestión interna.
- Sin embargo, así como existe una cabeza de gobierno para el ámbito jurisdiccional no existe una cabeza de gobierno 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 de este estudio de campo no existe una instancia administrativa a nivel superior con capacidad de convocatoria que aglutine, dirija, coordine y supervise de manera integral el funcionamiento de todos los servicios no jurisdiccionales que existen en la organización del Poder Judicial.
- Ministros de la CSJ y Camaristas de las Circunscripciones judiciales que forman parte de órganos administrativos deben de dedicar a estas funciones hasta el 95% de su tiempo, el que debería de dedicar a ejercer funciones jurisdiccionales.
- Que esta situación provoca un gran retraso en la atención y consecución de resultados en el área jurisdiccional.
- Que la cadena de mando administrativo en ocasiones se ve afectada por la intervención de Ministros Superintendentes de Circunscripciones, cuyas funciones no están reguladas.

- El que los Miembros que componen anualmente el Consejo de Superintendencia y los Consejos Regionales de Administración en las Circunscripciones Judiciales no sean desafectados de sus funciones judiciales, 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.
- El que los miembros del Consejo de Superintendencia y de los Consejos Regionales de Administración duren en sus cargos un año afecta la eficacia y la continuidad de la función administrativa.
- 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.
- Un criterio, muy minoritario entre los entrevistados, es el de que no hace falta crear un cuerpo superior para el gobierno administrativo del Poder Judicial (1) y que debe de dársele énfasis primero a temas como el de la autarquía presupuestaria para alcanzar la plena; y el de que la organización administrativa como está (1) funciona bien. Sin embargo, aún estas dos personas entrevistadas estiman la conveniencia de que el Presidente de la CSJ deban ser desafectados de la función jurisdiccional mientras dure en su cargo. Habrá que analizar cual es la forma que

establece la legislación para hacer efectiva esta sustitución temporal en la Sala.

APENDICE 2

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS ENTRE EL 1 Y EL 11 DE MARZO DEL 2011

- 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 puede ser un Consejo Superior de Administración, 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
- Valorar la conveniencia institucional y la posibilidad de des-afectar 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.

- Revisar 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
- Diseñar y realizar 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.

V- Bibliografía y entrevistas

1-Bibliografía

1. Constitución Nacional, 1992
2. Ley 606/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia
3. Ley No. 18969, del 10 de Mayo de 10090, Código Orgánico de Tribunales, Chile.
4. Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica
5. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que organiza el sistema judicial y provee el nombramiento de un Director(a) Administrativo(a) para asistirlo en dicha función.

6. Curso de Administración Moderna, Koontz y O'Donnell, Sexta Edición, McGraw-Hill, México, 1979
7. Informe para la elaboración de un Mapa de Riesgos en el Ámbito Administrativo del Poder Judicial, Centro de Estudios Judiciales, Asunción, Paraguay, 2008.
8. Manual de Organización y Funciones de la Dirección General de Administración y Finanzas, Corte Suprema de Justicia, Asunción, Paraguay, 2006.
9. Organigrama del Poder Judicial, Paraguay 2010
10. Organigrama de la Dirección General de Administración y Finanzas, Corte Suprema de Justicia. Paraguay.
11. Informe al CEJ con el resultado de las entrevistas (20) realizadas.

2- Lista de personas entrevistadas:

1. Víctor Manuel Benitez Riera, Presidente de la CSJ.
2. Víctor Núñez, Ministro de la CSJ.
3. Gladys E. Bareiro de Módica, Ministra de la CSJ.
4. Miguel O. Bajac, Ministro de la CSJ.
5. Alicia Pucheta, Ministra de la CSJ
6. José Raúl Torres, Ministros de la CSJ
7. Antonio Fretes, Ministro de la CSJ.
8. Paulino Mora. Presidente de la Corte Suprema de Costa Rica.
9. Roberto Torres, Director de Administración y Finanzas.
10. Carolina Rufinelli, Directora de Arquitectura.

11. Lina Matto, Directora de Planificación.
12. Miguel Martínez; Administrador del Consejo de Administración de la Circunscripción de Caaguazú, con sede en Coronel Oviedo.
13. Carlile Gauto; Presidente del Consejo de Administración de la Circunscripción de Caaguazú, con sede en Coronel Oviedo.
14. Rubén Darío Talavera; Presidente del Consejo de Administración de la Circunscripción del Guairá, con sede en Villarrica
15. Agustín Tellez Morel, Vice Presidente del Consejo de Administración de la Circunscripción del Guairá, con sede en Villarrica
16. Mario Eliseche, Director de la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial
17. Nelly Burgos, Jefe de la oficina de Organización y Procedimientos, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas.
18. Laura Masi, Técnica de la oficina de Organización y Procedimientos, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas.
19. Sandra Rodríguez, técnica de la oficina de Organización y Procedimientos, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas.
20. Paola Rodríguez; técnica de la oficina de Organización y Procedimientos, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas.
21. Edith González; técnica de la oficina de Organización y Procedimientos, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas.