



RESUMEN

Los principios constitucionales son disposiciones lógicas supremas e imperativas de validez y aceptación universal, en los que se apoya la estructura y organización jurídica y política del Estado. Tal como lo señala el Art. 11 de la Constitución: *“Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”*

Además al realizar el análisis a la gestión administrativa y financiera del Distrito del Cañar del CNJ, se podrá analizar el impacto de la limitación de recursos económicos, pues al no poder contar con los ingresos que por tasas judiciales que tenía y depender hoy totalmente de la asignación presupuestaria estatal, las gestiones y actividades se han visto pendientes de la cantidad de dinero que para gasto corriente, gasto de capital y de inversión puedan captarse, pues aunque existe una Planificación Operativa Anual del Consejo de la Judicatura, se omitido el POA distrital, importante porque cada distrito refleja diferentes realidades y diferentes necesidades.

Así, también el nivel para la toma decisiones a nivel de distrito, se sujeta al Art. 168.- “La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicara uno de los principios: La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera”, pues al momento y como siempre es desde la planta central donde el poder se centraliza, debilitando el poder decisión a favor de los demandantes de justicia.

PALABRAS CLAVES:

Plan Operativo Anual, Plan De Compras, Objetivos Estratégicos, Tasas Judiciales, Ingresos Autogestionados.



INDICE

<i>CAPITULO 1:</i>	9
<i>1.- La Función Judicial y la Constitución de la República</i> _____	9
1.1 Enfoque histórico de las Constituciones emitidas en nuestra Época Republicana y su incidencia en la Corte Suprema de Justicia. _____	10
<i>2. El Consejo de la Judicatura del Cañar</i> _____	13
2.2 Localización _____	16
2.3 Reglas y Políticas que rigen la Institución _____	17
<i>3. El Plan Institucional y su Presupuesto</i> _____	25
3.1 Distribución Administrativa Financiera _____	33
3.2.-Organigrama Estructural del Distrito _____	35
<i>Elaborado: Autora</i>	37
<i>CAPITULO 2:</i>	38
<i>1. Plan de Desarrollo del Consejo de la Judicatura del Cañar</i> _____	38
1.1 Ejes Estratégicos para el Desarrollo. _____	40
<i>2. Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura del Cañar</i> _____	41
2.1 Gestión de Calidad y Desarrollo Organizacional _____	49
2.2 Seguimiento, Supervisión y Evaluación _____	50
<i>3. Ingresos del Consejo de la Judicatura del Cañar</i> _____	58
3.1 Tipos de Tasas Judiciales y de Ingresos Autogestionados. _____	64
3.2 Valores de las Tasa Judiciales y los Ingresos Autogestionados. _____	66
Elaborado: Autora _____	67
3.3 Destino de los Ingresos por Tasas Judiciales y Autogestionados. _____	67
<i>4. PLAN OPERATIVO ANUAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR</i> _____	70
4.1 Niveles de Ejecución Reportados _____	78
<i>CAPITULO 3:</i>	85
<i>3.1 Conclusiones</i> _____	85
<i>3.2 Recomendaciones</i> _____	89



3.3 Anexos	90
3.4 Bibliografía	97

Tablas e Ilustraciones Descriptivas:

<i>Tabla 1: "Cuadro de Causas Ingresadas y Resueltas en la Corte de Justicia de Azogues"</i>	21
<i>Tabla 2: "Resumen Causas Ingresadas y Resueltas"</i>	23
<i>Tabla 3: "Presupuesto CNJ del Cañar"</i>	30
<i>Tabla 4: "Cuentas que se manejan en el CNJ - Cañar"</i>	30
<i>Tabla 5: "Ingresos Generales al 2007 CNJ-Cañar"</i>	31
<i>Tabla 6: "Productividad Procesal en el CNJ-Cañar"</i>	41
<i>Tabla 7: "Asignación Cuenta Corriente"</i>	48
<i>Tabla 8: "Asignación Bienes de Larga Duración"</i>	48
<i>Tabla 9: "Objetivos Estratégicos Institucionales"</i>	51
<i>Tabla 10: "resumen de remuneraciones"</i>	
<i>Tabla 11: "Inversiones de Capital del CNJ-Cañar"</i>	55
<i>Tabla 12: "Evolución de las Constituciones Políticas del Ecuador y la Administración de Política"</i>	59
<i>Tabla 13: "Reformas Constitución"</i>	61
<i>Tabla 14: "Constitución y la Reforma Judicial"</i>	62
<i>Tabla 15: "Tipos de Tasas Judiciales"</i>	64
<i>Tabla 16: "Tipos de Ingresos Autogestionados"</i>	66
<i>Tabla 17: "Ingresos por Tasas Judiciales y Autogestión"</i>	67
<i>Tabla 18: "Ejecución Presupuestaria 2009 y 2010"</i>	73
<i>Tabla 19: "Puesto y Remuneraciones del CNJ"</i>	75
<i>Tabla 20: "Ejecución Presupuestaria del CNJ a nivel nacional"</i>	80



<i>Ilustración 1: Mapa Geo - Referencial de la Provincia del Cañar</i>	16
<i>Ilustración 2: "Distribución Financiera de las Tasa Judiciales"</i>	34
<i>Ilustración 3: "Organigrama Consejo de la Judicatura del Cañar"</i>	37
<i>Ilustración 4: "Comparativo Tasas Judiciales 2004-2010"</i>	67
<i>Ilustración 5: "Causas Ingresadas"</i>	70
<i>Ilustración 6: "Distritos con Ejecución Presupuestaria Eficiente"</i>	82
<i>Ilustración 7: "Distritos con Ejecución Presupuestaria de Mediana Eficiencia"</i>	83
<i>Ilustración 8: "Distritos con Ejecución Presupuestaria Deficiente"</i>	83

Índice Anexos:

- Anexo 1: "Ranking de productividad del Ecuador"
- Anexo 2: "Ley No. 68. REGISTRO OFICIAL/ 279 de 19 de Marzo de 1998"
- Anexo 3: "POA del Consejo de la Judicatura del Cañar"
- Anexo 4: "PAC del Consejo de la Judicatura del Cañar"
- Anexo 5: "Reportes de Ejecución Presupuestaria del Cañar"
- Anexo 6: "Formato POA del CNJ – Cañar"
- Anexo 6: "POA 2009 y POA 2010 del CNJ del Cañar"
- Anexo 7: "Modelos de POA y Asignación recibida para distintos proyectos"
- Anexo 8: "Decreto N° 1014 <Software Libre>"
- Anexo 9: "Acuerdo N° 093, El Ministerio de Finanzas, Art. 1"
-



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Escuela de Economía

“ANÁLISIS DE EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO ADMINISTRATIVO,
LA PLANIFICACIÓN Y LAS FINANZAS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA,
DISTRITO CAÑAR 2007-2010”

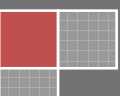
Tesina previa a
la obtención del
Título de Economista

Autora: Andrea Ochoa Méndez

Directora: Econ. Silvia Mejía

Cuenca – Ecuador

2011





RESPONSABILIDAD

Los criterios vertidos en el presente trabajo de investigación, son de exclusiva responsabilidad de su autora.

ANDREA KARINA OCHOA MENDEZ



AGRADECIMIENTO

Expreso mi sincera gratitud a todos los profesores de la Escuela de Economía y de manera muy especial a la Economista Silvia Mejía Matute, quien me brindo su asesoría y dirección para la culminación de este trabajo que hoy presento, también le agradezco su apoyo y confianza al Señor Director Provincial del Consejo de la Judicatura del Cañar, Dr. Milton Lozo Castro, y, a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron para el desarrollo de este documento.

Andrea Karina



DEDICATORIA:

El presente trabajo representa el final de una etapa muy importante en mi vida, que ha formado mi carácter y me ha permitido relacionar con muchas personas cuyos valores, conocimientos, respeto, comprensión y cariño han sido fundamentales para mi...por esta razón dedico este trabajo a aquellas personas que se esfuerzan por superarse y que sin mirar los obstáculos logran sus metas...

De manera especial a mi querida Mati...

Con gran cariño para mis hermanos Henry y Karen



CAPITULO 1:

1.- La Función Judicial y la Constitución de la República

La Función Judicial, es el más alto Tribunal de Justicia del País, siempre ha sido elegido en medio de la indiferencia y el poco interés de la clase del Derecho, del Pueblo y aún, de los propios magistrados en función.

El nexo entre la Función Judicial y la Constitución de la República desde siempre ha sido tener una eficiente administración del sistema de justicia, que es administrado por el Consejo de la Judicatura.

Es importante destacar que desde las primeras Constituciones Ecuatorianas, se vaciló y dudó en el procedimiento para designar a los más altos magistrados de justicia, sin embargo, al fin se impuso un sistema de coparticipación entre el "Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo", sin entender profundamente "el espíritu de las leyes" de Montesquieu, engendrándose así la mala costumbre de hacer de la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el reparto del botín de guerra, entre los partidos políticos.

La Función Judicial existe en el Ecuador desde antes del nacimiento de la República, pues data de 1821 cuando se expide la Constitución de Cúcuta de ese año y se establece el Poder Judicial.



Fue la Ley sobre la Organización de los Tribunales y Juzgados del 12 de Octubre de 1821 la que determinó la existencia de una Corte Superior de Justicia en la ciudad de Quito, pero por razones de orden político de la época, el Mariscal Antonio José de Sucre, fundó en la ciudad de Cuenca, la Primera Corte Superior de Justicia, basándose en la ley antes anotada, lo cual sucedió el 26 de marzo de 1822, previo decreto con fecha 20 de ese mes y año.

1.1 Enfoque histórico de las Constituciones emitidas en nuestra Época Republicana y su incidencia en la Corte Suprema de Justicia.

Los problemas en términos judiciales, que hoy en día existen en el Ecuador vienen de antaño, y han sido tratados para superarlos a lo largo de las 21 constituciones que se han hecho en el Ecuador desde su nombramiento como República.

La inestabilidad del sistema judicial junto al análisis de otros índices importantes de libertad, competitividad, transparencia, y gobernabilidad, ha posicionado al Ecuador de forma pesimista en el contexto mundial. Ocupando así el 30avo percentil, en el ranking de productividad¹ a nivel latinoamericano es decir Ecuador es peor que el 70 por ciento de todos los países analizados.

La constitución es sólo una parte del sistema legal, pues este incluye también al cuerpo policial para arrestos, procuradores para levantar cargos, jueces que deciden sobre los cargos, burócratas que establecen reglamentos, legisladores que aprueban leyes y asignan fondos para este sistema, y altos oficiales que determinan las leyes que deben cumplirse. Un buen sistema legal requiere la conformación de distintos organismos, como el Consejo de la Judicatura y estamentos como el Código Orgánico no sólo la constitución para funcionar; pues

¹ Refiérase al Anexo 1, para ver el “Cuadro de ranking de productividad del Ecuador”



si fuera suficiente re-escribir la constitución para resolver los persistentes problemas del Ecuador, ya se hubieran resuelto hace buen tiempo.

En el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX la normativa sobre el Poder Judicial contemplada en la Constitución no era extensa, se reducía a lo indispensable.

A partir de la Constitución ecuatoriana de 1967 se dio un mayor desarrollo a las disposiciones sobre el tercer poder del Estado, determinando incluso los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

Un mérito de la Carta Política de 1978-79 fue insertar en el texto constitucional disposiciones conteniendo los principios básicos de la administración de justicia. La tradicional institución cabeza de la Función Judicial, la Corte Suprema de Justicia ha tenido una interesante y rápida evolución a partir de las reformas constitucionales de 1992, las cuales buscaron modernizar la administración de justicia, ambición que en estos días no termina pues es, en la Consulta Popular desarrollada el 7 de mayo del 2011, donde nuevamente se considera una reestructuración total al sistema judicial, sobre todo en lo que respecta a la institución objeto de este análisis, el Consejo de la Judicatura.

Las transformaciones de la Función Judicial han sido varias pero las de mayor impacto comenzaron desde 1992 en que la Corte Suprema se convierte en Órgano de Casación² en todas las materias, lo cual significó un alivio para la Corte Suprema, pues hasta entonces tenía una sobrecarga de trabajo y un serio obstáculo para la celeridad procesal a esto se sumaba las funciones de control disciplinario, de gobierno y de administración financiera que debía resolver el Pleno de la Corte Suprema, así, para solucionar lo primero se suprimió la tercera instancia y se estableció la casación y para las cuestiones administrativas se creó el Consejo Nacional de la Judicatura.

² Casación es el sistema que impone un control a los que controlan, dicho proceso ha dado un equilibrio al desarrollo y administración de la justicia, en beneficio de un más ágil y eficiente acceso a la justicia por parte de la comunidad en general, y aun más de la beneficiaria directa de este trabajo la comunidad Cañareña.



Las reformas constitucionales en su mayoría han sido positivas buscando hacer realidad el fin que se habían propuesto, esto es, la independencia judicial conjugándola con la modernización.

Así, al referirnos a la última Constitución de la República del 2008, tenemos que, la *“Función Judicial, se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos, cuya estructura y funcionamiento determinan todo lo necesario para la adecuada administración de justicia”*.

Definiendo cada uno de éstos tenemos:

Los **Órganos Jurisdiccionales** (Asamblea Montecristi, 2009, pág. 153), sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son aquellos que se encargan de administrar la justicia, y son:

- 1.- Consejo de la Judicatura
- 2.- Corte Nacional de Justicia
- 3.- Cortes Provinciales de Justicia
- 4.- Tribunales y Juzgados
- 5.- Juzgados de Paz

Los **Órganos Autónomos** (Asamblea Montecristi, 2009, pág. 154), dice la constitución serán aquellos que funcionarán de forma desconcentrada y tendrán autonomía administrativa, económica y financiera. Y son:

- 1.- Defensoría Pública
- 2.- Fiscalía General del Estado



Los **Órganos Auxiliares** son:

- 1.- Servicio Notarial
- 2.- Martilladores Judiciales
- 3.- Depositarios Judiciales

2. El Consejo de la Judicatura del Cañar

El Consejo de la Judicatura fue creado mediante Ley 68, publicado en el Registro Oficial 279 de 19 de marzo de 1998³.

En sus inicios, fue el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial, tuvo personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa y financiera. Su sede está en Quito, y ejerce sus atribuciones en todo el territorio nacional, de acuerdo con la Constitución, la ley y los reglamentos respectivos, a través de sus distintas Delegaciones Distritales, hoy Direcciones Provinciales.

De tal manera el Consejo de la Judicatura del Cañar, es el Órgano Provincial único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial en la Provincia del Cañar.

³ Refiérase al Anexo 2, para ver Ley N° 68



Misión

“Gobernar, Administrar, Vigilar y Controlar con calidad, los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, para optimizar la administración de justicia y los servicios que ofrece en beneficios de los usuarios de la Provincia, en el marco de la ética y la transparencia”.

Visión

Ser referente positivo de gestión pública, por su efectiva contribución a una administración de justicia transparente, independiente y accesible, procurando:

- *Valores Institucionales-Ética y Transparencia*
 - *Honestidad e Integridad*
 - *Compromiso de servicio a la sociedad*
 - *Lealtad a la Función Judicial*
 - *Justicia y Equidad*
 - *Comunicación efectiva*
 - *Efectividad y Eficiencia*
 - *Mejoramiento continuo*



2.1 Funciones

El Consejo de la Judicatura del Cañar, fue creado con el fin de acabar con los largos trámites burocráticos que implicaban realizar las gestiones administrativas centralizadas en la planta central en Quito, lo que generaba poca productividad y eficiencia en el aspecto administrativo, debido a que muchas disposiciones no se apegaban a las reales necesidades de los distintos distritos, iniciándose el Proceso de Desconcentración.

Por ello la importancia del Consejo de la Judicatura del Cañar, como institución que administra, vigila y disciplina el servicio de justicia a nivel provincial, de forma autónoma, brindando así un servicio ágil, eficiente y de calidad en pro de la sociedad Cañareña, dentro de sus limitaciones pues es preciso destacar que no hay una verdadera gestión descentralizada del distrito, ya que aún se debe esperar las disposiciones de la planta central, sobretodo en el ámbito financiero, donde la Unidad Financiera Nacional a través del Ministerio de Finanzas es la encargada de dirigir los fondos necesarios al Distrito tanto para Gasto Corriente, como de Capital, pues los gastos correspondientes a Personal son manejados de forma automática a través del Ministerio de Finanzas, en el sistema eSIGEF⁴.

La asignación presupuestaria al Distrito se acredita a una cuenta fiscal en consideración al Plan Operativo Anual (POA), que lo realiza la contadora de la Unidad Financiera del Distrito, en base a la planificación que realiza las dos principales áreas de la Institución:

- ✓ Proveeduría, en cuanto al requerimiento de útiles de oficina y materiales de limpieza y otros suministros que se estimen necesarios.

- ✓ Activos Fijos, donde el encargado es responsable de planificar la compra de muebles y enseres, equipos de computación, mobiliario, etc.; necesarios

⁴Sistema electrónico de Gestión Económica y Financiera.



para la dotación y renovación de éstos en las diferentes dependencias del CNJ, dando continuidad al proyecto de modernización de la Función Judicial.

De ahí la importancia que tiene la planificación anual para el distrito, ya que permite visualizar las necesidades reales que tiene el Consejo de la Judicatura para poder desarrollar su trabajo con el fin de prestar un servicio de justicia ágil y eficiente.

Otra función importante que cumple el Consejo de la Judicatura en el Cañar es considerar el pluralismo jurídico que a partir del reconocimiento de la pluriculturalidad y multiétnicidad fueron reconocidos en la Constitución Política de 1998, esto significa considerar a todas las personas con derecho a acceder a los servicios de justicia y consecuentemente como ciudadanos sin importar su color, raza, condición económica y cultura, es decir, se enfatiza el derecho a un sistema de justicia accesible gratuito y oportuno.

2.2 Localización

El Consejo de la Judicatura del Cañar, está ubicado en la capital de la Provincia, en la ciudad de Azogues, desde donde ejerce su gestión operativa hacia las diferentes casas judiciales ubicadas en los cantones: Cañar, Biblián, Déleg, La Troncal, El Tambo.



Desde hace dos meses el Consejo de la Judicatura del Cañar cuenta con un espacio físico de acuerdo a las necesidades operativas y administrativas

Ilustración 1: Mapa Geo - Referencial de la **Provincia del Cañar**



que realiza, diferenciándole de la Corte de Justicia, que más bien es el ente cumplidor de la justicia ante la sociedad, y en donde el Consejo de la Judicatura actúa como ente regulador de ésta.

2.3 Reglas y Políticas que rigen la Institución

La función Judicial siempre ha estado envuelta en constantes críticas en cuanto a su servicio de justicia a la sociedad, sea por la falta de normas o por la poca exigibilidad para cumplirlas.

La nueva Constitución estableció que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que la actuación de servidoras y servidores de la justicia debe responder a los principios y disposiciones constitucionales como una garantía de los derechos, limitación del poder estatal y la realización de la justicia.

La principal política del Consejo de la Judicatura es dar un servicio de justicia gratuito, al alcance de cualquier persona y colectividad, sin distinciones ni discriminación de ningún tipo, efectiva y eficiente, participativa, transparente; y garante de los derechos (Asamblea Montecristi, 2009, pág. 154).

Buscando mejorar la manera de administrar la Justicia en la provincia, se ha visto indispensable la separación de actividades dentro de la Función Judicial, así al optimizar tanto los recursos económicos como el talento humano que dispone la institución, se pretende que las juezas y jueces, fiscales, defensoras y defensores, y demás servidores judiciales se dediquen únicamente al ejercicio de las competencias técnicas que le son propias, mientras que las labores administrativas, especialmente de la carrera judicial y el régimen disciplinario, sean asumidas por un organismo de gobierno único y distinto a los organismos integrantes al área legal de la Función Judicial, siendo el Consejo de la Judicatura, el nuevo organismo rector de la operación administrativa de la Función Judicial, con representación en todo el país, a través de las Direcciones Provinciales, y que



en el caso de este estudio de tesina es la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura del Cañar.

La aspiración de este nuevo diseño transformador fue romper las barreras económicas, sociales, culturales, generacionales, de género, geográficas y de todo tipo que hacían imposible el acceso a una justicia, efectiva, imparcial y expedita para la defensa de los derechos de toda persona o colectividad, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de 2008, al mismo tiempo, garantizar un régimen eficiente de carreras para las servidoras y servidores judiciales fundamentado en los principios de igualdad y no discriminación, y el ingreso, promoción y evaluación objetiva y permanente sobre la base de sus méritos, con el fin de ejercer la potestad de administrar justicia al servicio y en nombre del pueblo como un deber primordial del Estado con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales y desarrollar progresivamente el contenido de los derechos a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

Cabe indicar que las normas constitucionales mencionadas, a su vez, incorporan los estándares internacionales de Derechos Humanos y Administración de Justicia, determinados especialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Declaración Americana sobre los Derechos del Hombre, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos o



"Pacto de San José", el Protocolo adicional a la convención americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador", la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o "Convención de Belem Do Para", la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; las declaraciones, resoluciones, sentencias, observaciones e informes de los comités, cortes comisiones de los sistemas de protección internacional de derechos humanos; y las legislaciones comparadas, forman parte de los reglamentos y políticas a los que se rigen la Función Judicial, y por ende el Consejo de la Judicatura.

Con la Constitución del 2008, se dio paso a la nueva Ley Orgánica de la Función Judicial, quedando derogada la Ley del Registro Oficial 636 del 11 de septiembre de 1974, al ser incompatible con las normas constitucionales y estándares internacionales de derechos humanos y Administración de Justicia, que no correspondían a la realidad social del Ecuador del Siglo XXI.

En la disposición transitoria primera de la Constitución vigente se estableció que dentro de los ciento veinte días a partir de la vigencia de la nueva Constitución, el órgano legislativo aprobaría, entre otras, las leyes que regulen la Función Judicial y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura; y, en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 17 del Régimen de Transición de la Constitución vigente y las normas contenidas en el Mandato Constituyente 23 para la conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, decidido por la Asamblea Constituyente el 25 de octubre, y promulgado en el Registro Oficial 458 del 31 de octubre de 2008, para lo cual se expide el nuevo "Código Orgánico de la Función Judicial", donde las reglas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura se establecen en la Sección 5⁵:

⁵ Tomado del Código Orgánico de la Función Judicial, la parte pertinente arriba transcrita.



“Art. 183.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán con el voto conforme de cinco de sus vocales, salvo las suspensiones y destituciones que requerirán el voto favorable de siete de sus integrantes”.

Como se ha indicado en los párrafos que anteceden las políticas y normas del Consejo de la Judicatura están explícitas tanto en su propia ley institucional cuanto en la suprema ley, la Constitución.

En el marco de estas normas y reglas la Función Judicial está a cargo de prestar un servicio de justicia de acuerdo a la necesidad presente en la población, reflejada en las respectivas demandas ya sea en el ámbito del Derecho Procesal y del Derecho Administrativo y que serán juzgadas de acuerdo a la especie de denuncia y en la sala de juzgamiento según el sorteo correspondiente para cada uno de los juzgados que conforman la Función Judicial del Cañar, donde su productividad en términos de resolución de causas es controlado por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura del Cañar, quien además de vigilar su correcto desarrollo, presta el apoyo en términos técnicos, financieros y administrativos a la Corte de Justicia.

De esta manera se hace preciso analizar el trabajo del Consejo de la Judicatura en términos de su productividad en la prestación de servicios de justicia, a través



del despacho oportuno, eficiente y eficaz de las denuncias presentadas por la población de la provincia del Cañar, así se tiene al año 2010 el siguiente Cuadro Estadístico Procesal:

Tabla 1: "Cuadro de Causas Ingresadas y Resueltas en la Corte de Justicia de Azogues"

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR	Año 2008		Año 2009		Año 2010	
	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas	Ingresadas	Resueltas
Presidente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar	7	7	11	13*	2	2
Sala Especializada de lo Penal	280	293*	265	275*	288	259
Tribunal Primero de Garantías Penales	84	57	71	104*	84	138
Tribunal Segundo de Garantías Penales	80	83*	101	108*	107	91
TOTAL TRIBUNALES PENALES	164	140	172	212*	191	229*
Juzgado Primero de Garantías Penales y Tránsito	98	92	96	98*	137	114
Juzgado Segundo de Garantías Penales y Tránsito	290	290	90	99*	166	149
Juzgado Tercero de Garantías Penales y Tránsito	274	272	285	287*	409	298
Juzgado Cuarto de Garantías Penales y Tránsito	81	62	69	89*	89	92*
Juzgado Quinto de Garantías Penales y Tránsito	184	191*	196	179	180	174
Juzgado Sexto de Garantías Penales y Tránsito	52	49	50	51*	53	60*
Juzgado Octavo de Garantías Penales y Tránsito	218	218	238	232	169	158
TOTAL JUZGADO PENAL	1197	1174	1024	1035*	1203	1045
Sala Especializada de lo Civil	480	522*	577	610*	765	693
Juzgado Primero de lo Civil	339	455*	467	384	460	433
Juzgado Segundo de lo Civil	335	355	460	480*	461	533*
Juzgado Tercero de lo Civil	414	292	467	381	529	914*



Juzgado Cuarto de lo Civil	339	449*	465	311	462	392	
Juzgado Quinto de lo Civil	316	304	423	428*	455	395	
Juzgado Sexto de lo Civil	402	623*	465	270	519	471	
Juzgado Séptimo de lo Civil	396	265	568	309	479	404	
Juzgado Octavo de lo Civil	401	293*	558	339	606	510	
Juzgado Noveno de lo Civil	209	181	264	293	383	276	
Juzgado Décimo de lo Civil	344	232	453	303	461	528	
Juzgado Décimo Primero de lo Civil	484	262	621	380	599	453	
TOTAL JUZGADO CIVIL	3979	3711	5211	3878	5414	5309	
Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia	907	766	980	560	501	350	inicia 2009
Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia	373	158	399	240	521	354	
Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia	0	0	752	649	409	300	
Juzgado Cuarto de la Niñez y Adolescencia	0	0	0	0	444	246	inicia 01-11-2009
TOTAL JUZGADO Niñez y Adolescencia	1280	924	2131	1449	1875	1250	
JUZGADO MULTICOMPETENTE DE DÉLEG	23	21	59	54	99	65	
JUZGADO ADJUNTO LA TRONCAL	0	0	0	0	434	54	inicia 12-10-2010
TOTAL	7410	6792	9450	7526	10271	8906	

*El número mayor de causas resueltas con respecto a las ingresadas se debe a que algunas de éstas son de procesos que por distintas causas fueron archivadas, pero que luego se reabrieron y finalmente se resolvieron.

Fuente: Archivo Secretaria CNJ-Cañar



De esta manera resumiendo tenemos:

Tabla 2: "Resumen Causas Ingresadas y Resueltas"

	INGRESADAS	RESUELTAS	Productividad
2008	7410	6792	92%
2009	9450	7526	80%
2010	10271	8906	87%

Considerando los datos obtenidos del cuadro anterior en el año 2008 el Consejo de la Judicatura tuvo un rendimiento bastante aceptable con un 92% de causas despachadas, no así para el 2009 en que la productividad fue solo del 80% y para el último año la eficiencia en la resolución de causas fue de 87%.

También podemos ver que la carga procesal que hoy tienen los distintos Juzgados de la Corte se han incrementado luego de que entró en vigencia la "Gratuidad en el Servicio de Justicia" así:

- ✓ En las Salas Especializadas de lo Penal y Civil se registran aumentos progresivos en el ingreso de causas, sobretodo en la Sala de lo Civil, donde de 480 causas ingresadas en el 2008 al año 2010 se registran 765 causas ingresadas.
- ✓ En los Juzgados Civiles la mayor carga procesal se registra en el Juzgado Décimo Primero de lo Civil que desde el 2008 al 2010 registra el ingreso de 1704 causas de las cuales solo resuelve el 64%, mientras que el Juzgado con menor número de causas ingresadas es el Juzgado Noveno de lo Civil con 856 causas de las cuales se han resuelto hasta el 2010 el 88%, siendo este el juzgado más eficiente en términos de despachos judiciales.



- ✓ En los Juzgados Penales y Tránsito la mayor carga procesal es registrada por el Juzgado Tercero de Garantías Penales y Tránsito que en el periodo de 3 años ha atendido 968 causas de las cuales resolvió 113%, es decir todas las que ingresaron más unas cuantas causas que por algún motivo venían arrastrándose de periodos anteriores. El Juzgado con menos presión laboral en relación a los demás es el Juzgado Sexto de Garantías Penales que en el periodo analizado registra el ingreso de 155 causas de las cuales han sido resueltas más del 100%, con ello se puede decir los Juzgados Penales y Tránsito en promedio registran un nivel eficiente en su trabajo.

- ✓ En los Juzgados de la Niñez, el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia tiene la mayor carga procesal en el periodo 2008-2010 con 2388 causas ingresadas, de las cuales ha resuelto el 70%, seguido por el Juzgado Segundo con 1293 causas ingresadas y el 58% resueltas, finalmente el Juzgado Cuarto de la Niñez es el que registra la menor carga procesal, esto principalmente a su reciente creación.

- ✓ En los Tribunales Penales, el Tribunal Segundo del Cañar, es el que tiene a su cargo mayor causas por resolver en un total de 288 de las cuales hasta el 2010 ha resuelto el 98% y aunque el Tribunal Primero de Azogues, tiene menos ingreso de causas, ha resuelto 125% de las causas ingresadas, considerando en este porcentaje aquellas causas que por algún motivo han estado rezagadas, de esta manera se puede pensar que ambos Tribunales tienen un promedio positivo en el número de causas despachadas a favor de un mejor servicio de justicia.

Finalmente es preciso reconocer que existe en términos generales un buen promedio de despacho de causas en la Corte de Justicia de Cañar, a pesar de ciertas limitaciones propias del trabajo y algunas de apoyo, sin embargo y aunque hasta antes del 2008 no existen registros claros de las causas ingresadas y



despachadas por un sondeo que he realizado en los distintos juzgados éstos registran sin lugar a dudas un aumento del 90% en el trabajo de cada dependencia, pues tal como ha sabido señalar fue justo luego de la eliminación las tasas judiciales que las personas presentan demandas en todo sentido en mayor cantidad en el área civil, siguiendo los tramites por alimentos en los Juzgados de la Niñez y finalizando con los Juzgados Penales.

3. El Plan Institucional y su Presupuesto

Al analizar este punto es preciso realizar una distinción entre dos períodos, el uno comprendido entre el año 2001 al 2007, cuando el presupuesto del Consejo de la Judicatura incluía los ingresos por tasas judiciales y el otro desde el 2008 al 2010, en el que el presupuesto de la institución es asignado en su totalidad por el estado, a través del Ministerio de Finanzas, y que ahora se ve ajustado, pues ya no se cuenta con los ingresos por tasas judiciales de los periodos anteriores, más bien el presupuesto está sujeto a su alza o baja de montos de acuerdo a los valores ejecutados por cada una de sus judicaturas, y sobre todo por la buena aplicación del POA⁶.

En el periodo comprendido entre el 2001 al 2007, el Consejo Nacional de la Judicatura determinaba una vez al año las políticas de gasto de los fondos recaudados por tasas judiciales, que constituían la pauta para la elaboración del plan de gastos corrientes de los recursos recaudados a cargo del distrito.

En este periodo el rubro para inversiones y de capital, era un monto dado según la necesidad prevaleciente en el distrito, no había una planificación minuciosa ni un requerimiento imperativo de planificar los gastos como hoy en día.

Los ingresos generados por la aplicación de las tasa judiciales eran destinados a servir prioritariamente y en mayor porcentaje para mejorar los servicios judiciales,

⁶PLAN DE OPERACIONES ANUAL



de acuerdo al Plan de Gastos de Recursos Recaudados. Dicho “PLAN DE GASTOS”⁷ que era elaborado en cada delegación, por la Unidad Financiera Distrital y aprobado por el Pleno del Consejo. La ejecución del ingreso obtenido era supervisada por la Dirección Administrativa Financiera del Consejo Nacional de la Judicatura, quien velaba porque los planes de gasto se ejecuten.

La Delegación Distrital del Consejo del Cañar reportaba periódicamente lo ejecutado a la Comisión Administrativa de la planta central sobre la ejecución de los Planes de Gastos de Recursos Recaudados.

Sin embargo, esta forma de administrar el presupuesto dio un giro total a partir del año 2007 en que se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2009 y se retomó la capacidad del Estado para planificar y se reafirmó la importancia de la Planificación y el Desarrollo con la Constitución de la República, artículo 3, *“el Estado está obligado a planificar el Desarrollo Nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir”*.

Así surgen las políticas públicas, en las que se establecen lineamientos para la acción de las instituciones que forman el estado ecuatoriano, entre ellas las que forman la Función Judicial desde el proceso de formulación, ejecución, evaluación y control.

De esta manera el Consejo de la Judicatura a fin de incentivar una relación dinámica y equilibrada entre la institución y la sociedad, Estado, ambiente natural y garantizar se cumpla los objetivos de la política económica (Asamblea Montecristi, 2009) desarrolló el “Plan de Desarrollo Institucional 2010-2013”, que es el complemento del “Plan Estratégico 2008 – 2012”, realizado por la Dirección Nacional de Planificación, en base a la información enviada desde cada distrito según sus necesidades y especificaciones técnicas, contempla el programa los gastos e inversiones anuales a realizar, de ahí la importancia que tiene la

⁷ Plan de Gastos de Recursos Recaudados, era muy parecido al Plan Anual de Compras PAC, la diferencia radica en que hoy el CNJ debe presentar el PAC con carácter obligatorio a través del Portal del Compras Públicas cumpliendo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.



Planificación Operativa Anual (POA) en el Consejo de la Judicatura del Cañar, como eje de trabajo y desarrollo de la Dirección Nacional Administrativa con el fin de dinamizar la gestión presupuestaria.

El Plan de Desarrollo del Consejo de la Judicatura 2010-2013 (Dirección Nacional del Consejo de la Judicatura, 2010, págs. 22-23) tiene en su agenda los siguientes puntos a tratar durante este periodo, con el fin de brindar un mejor servicio interno y externo.

AGENDA:

Plan de Desarrollo y Presupuesto

- Ejes Estratégicos para el Desarrollo
- Objetivos
- Presupuesto Consolidado 2011
- Presupuesto Proyectado 2012-2013

Objetivos Estratégicos para el Desarrollo Institucional:

1. Mejorar los servicios de justicia a la comunidad.
2. Fortalecer la imagen institucional del Consejo de la Judicatura y de los Órganos Jurisdiccionales y Auxiliares.
3. Fortalecer la gestión institucional del Consejo de la Judicatura y de los Órganos Jurisdiccionales y Auxiliares.
4. Lograr una efectiva coordinación entre los órganos de la Función Judicial
5. Fortalecer la imagen institucional del Consejo de la Judicatura



El objetivo de Planificar es el poder de organizar, normar y vincular con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas los diferentes niveles del sector público, en el camino del desarrollo del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Es así, que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de las Unidades Ejecutoras Descentralizadas, se basan en la programación presupuestaria cuatrienal y el Presupuesto General del Estado (Asamblea Montecristi, 2009, pág. 247), de tal manera el Consejo de la Judicatura del Cañar ha desarrollado estos planes con el fin de ofrecer sus servicios con calidad y calidez, de manera eficiente y oportuna, para lo cual requiere contar con instrumentos e insumos que le coloquen en la vanguardia de las instituciones que brindan servicios de justicia a nivel provincial, esto significa que debe pasar por un proceso de reestructuración y desde luego debe contar con las nuevas tecnologías de la información que sean bien utilizados para agilizar la prestación de servicios, todo lo cual requiere contar con una asignación presupuestaria acorde a estas necesidades con la finalidad de continuar con su gestión de servicio a favor de la sociedad Cañareña y toda la población judicial de la provincia.

Sin embargo la planificación y todos sus objetivos quedan opacados pues tal como se ha evidenciado el presupuesto para el Consejo Nacional de la Judicatura fue recortado a la mitad, para el año 2011, yendo en contra de lo establecido en la Constitución de la República, en cuanto a la Política Fiscal (Asamblea Montecristi, 2009, pág. 241), en cuanto al financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, año para el que la proforma presupuestaria ascendió a 411 millones de dólares, de esta cantidad 300 millones serían para gastos corrientes y 111 millones para programas de inversión, recorte presupuestario injusto, a pesar de haber cumplido con la planificación y proyección de gastos correspondientes el año inmediato anterior.

Para la institución el no contar con recursos de autogestión y pasar a depender de la asignación presupuestaria del Estado ha sido un proceso de ajuste a las nuevas políticas de acceso gratuito a este servicio, lo cual ha implicado también una



mayor demanda. Así por ejemplo, los ingresos por tasas judiciales eran los que dinamizaban el gasto corriente, mientras que el gasto para inversión como hasta hoy, era un proceso planificado, autorizado y ejecutado desde la planta central. La falta de asignación presupuestaria según las autoridades institucionales no tienen soporte, pero al regirse a las normas y leyes presupuestarias a las que la institución se encuentra ligada, la ejecución presupuestaria a lo largo del año es muy considerada. En el último año la Función Judicial, fue restringida en su presupuesto porque sus entidades tienen una “limitada capacidad de ejecución”, pues según el gobierno, hasta noviembre del 2010 algunas delegaciones solo habían ejecutado entre un 60% y 70% de los recursos (233 millones de dólares) que les habían asignado para este año (El Telégrafo, 2011), y aunque el Consejo de la Judicatura del Cañar ha tenido un buen desempeño en la ejecución de su presupuesto, la limitación presupuestaria se da por motivos de distribución desde la planta central, esta decisión se basa en la aplicación de la política de Techos Presupuestarios que el Ministerio de Finanzas realiza el segundo trimestre de cada año con el objetivo de establecer el programa macroeconómico para el siguiente año fiscal (PRESUPUESTO, 2008).

Así en el siguiente cuadro se puede apreciar los niveles de asignación presupuestaria al Consejo de la Judicatura del Cañar y su nivel de ejecución:



Tabla 3: "Presupuesto CNJ del Cañar"

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR					
PRESUPUESTO EJECUTADO 2007-2011					
	2007*	2008	2009	2010	2011
Asignado	3,809,125.55	-	153,972.94	161,210.29	251,709.75
Codificado	4,226,652.84	161,210.29	178,972.94	296,932.16	258,289.22
Ejecutado	99.94%	99.68%	99.69%	99.94%	34.73%

*Millones de dólares

Fuente: Cédula Presupuestaria 2007, Reportes de Ejecución del Presupuesto eSigef 2008-2011

Para el año 2007, el presupuesto CNJ del Cañar fue de \$ 4, 226,652.84 un rubro alto en consideración con el de los demás años, esto se debe a que este valor recogía la asignación para el pago de todas las obligaciones que el Distrito administraba distribuidas en las tres cuentas contables siguientes:

Tabla 4: "Cuentas que se manejan en el CNJ - Cañar"

<u>Cuentas CNJ-CAÑAR 2007</u>	
CÓDIGO	CUENTA
5101010001	GASTO EN PERSONAL
5301010001	GASTOS CORRIENTES
8401040001	CAPITAL E INVERSIÓN

FUENTE: Cédula Presupuestaria archivo UAF-Azogues



Hasta este año (2007) la asignación presupuestaria incluyó una asignación por otros ingresos:

Tabla 5: “Ingresos Generales al 2007 CNJ-Cañar”

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR		
OTRAS INGRESOS GENERALES AL 2007		
Código	CUENTA	INGRESOS
623.01.99	Otras Tasas Generales	185,680.14
623.01.99.001	Tasas Judiciales	180,382.62
623.01.99.002	Tasas Notariales	35.00
623.01.99.003	Arrendamiento de Espacios y Locales	480.00
623.01.99.004	Efectivización de Fianzas	4,782.52

FUENTE: Balance de Comprobación Acumulado de Enero a Diciembre 2007

Desde el año 2008, con la eliminación de la Tasas Judiciales, como consecuencia del criterio de acceso gratuito a la justicia, sin embargo se observa que, el CNJ ha tenido asignaciones menores a las de los anteriores años, a esta reforma, de hecho en el proceso de descentralización hoy en día, el Distrito solo administra la cuenta 53 de Gastos Corrientes, misma que puede modificar y manejar de forma “autónoma”, siempre con reportes a la planta central, mientras que las cuentas de Capital (84) y la de Gastos en Personal (51) son administradas en la Planta Central, de ahí que se dice que la Función Judicial, se dirige por el camino de una pseudo-descentralización.

Como el presupuesto del Consejo de la Judicatura es asignado en función de la efectividad de la ejecución presupuestaria a nivel nacional, cabe indicar que los presupuestos ejecutados en el periodo 2008, 2009 y 2010 no dan una relación para entender el recorte presupuestario en el 2011.



Revisando informes presupuestarios del Consejo de la Judicatura a nivel nacional, se puede observar que en los tres últimos años el presupuesto ejecutado por el CNJ reuniendo las ejecuciones de sus 24 Direcciones Provinciales a nivel nacional fue menor a lo planificado teniendo el Ministerio de Finanzas que aplicar los Techos Presupuestarios Correspondientes para la asignación de Recursos a la entidad, para el año 2011.

Cuadro 5: “Ejecución Presupuestaria a Nivel Nacional CNJ”

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ECUADOR			
Millones de dólares			
	2008	2009	2010
Asignado	189,000,000.00	185,000,000.00	233,000,000.00
Devuelto	20,000,000.00	29,000,000.00	54,000,000.00
Ejecutado	89,42%	84.32%	76.82%

Fuente: Reportes Presupuestarios eSigef

Analizando en términos nacionales la ejecución del presupuesto de la institución la mayor ineficiencia se observa en el año 2010 cuando siendo el presupuesto de 233 millones de dólares, el mayor después de la desaparición de la autogestión, por Tasas Judiciales, la ejecución no llegó ni al 77% de ese monto.

A pesar del buen desempeño financiero del Consejo de la Judicatura del Cañar hoy en día, la falta de recursos económicos, resultado de la restricción presupuestaria nacional es un limitante para el desarrollo institucional en beneficio de la población Cañareense. Adicionalmente el crecimiento de la población y los conflictos que esto conlleva hace necesario cada vez más la creación de nuevos despachos judiciales, por ende la entrada de más judiciales, con el fin de tener celeridad en la administración de justicia, además es preciso dotar espacialmente



a los juzgados para así brindar una atención de calidad al público y en términos del buen vivir dar satisfacción no solo a los demandantes externos del CNJ sino también a los demandantes internos. Entregar los suministros de oficina necesarios para el desarrollo de las actividades en cada una de las dependencias es vital; esto hoy en día es manejado por el distrito de acuerdo al PAC⁸, que para el 2011 será difícil cumplir por la escasez económica que el distrito tiene, cabe indicar que todas las reformas presupuestarias que se realizan salen de esta cuenta, por lo que su asignación es realmente estrangulada para el cumplimiento de otras demandas que el distrito debe cumplir obligadamente.

El Ejecutivo realiza la distribución de los recursos en función de la capacidad de ejecución del presupuesto de las instituciones, dando prioridad a planes concretos de desarrollo e inversión social.

3.1 Distribución Administrativa Financiera

Las Delegaciones Distritales son las responsables de la correcta ejecución de los Planes de Gastos, por ello se han establecido dentro de la institución un conjunto de normas orientadas a perfeccionar la determinación de prioridades de inversión, la ejecución de estudios de pre inversión⁹ en coordinación directa con el proceso de financiamiento, con el fin de asignar correctamente los recursos obtenidos.

La coordinación administrativa, financiera y de control permiten dentro de la institución la toma de decisiones acertadas, unificando criterios y normas actualizadas y coherentes para hacer cumplir el correcto manejo de la administración, mismas que están establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹⁰.

⁸ PAC, Plan Anual de Compras

⁹ Es preciso indicar que para el año 2011 las Inversiones en el Consejo de la Judicatura fueron suspendidas debido al recorte presupuestario.

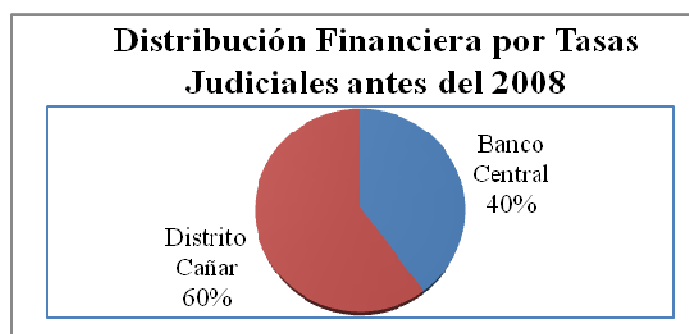
¹⁰ Art. 70.-Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).-comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector



Los recursos financieros del Consejo de la Judicatura del Cañar hasta el año 2007 incluían en la asignación presupuestaria también a las tasas judiciales; la fórmula administrativa-financiera que se seguía, la misma que fue que en la primera semana del mes siguiente a la recaudación, la Unidad Administrativa Financiera del Distrito del Cañar, en Coordinación con la Delegación liquidaban los valores recaudados por los otros ingresos generales, sobre todo el valor as alto proveniente del cobro de las Tasas Judiciales. De estos fondos el 40% iban a la Caja Judicial General del Banco Central, y el saldo del 60% restante se asignaba al Distrito del Cañar, bajo transferencias ordinarias o extraordinarias según tenía derecho de acuerdo al Plan de Gastos presentado y lo previsto en la Ley de Modernización del Estado.

Según lo dispuesto en la Constitución, el CNJ del Cañar es un órgano Institucional Descentralizado administrativamente, claro está que depende de los recursos provenientes del estado, en el marco del Plan de Desarrollo tendrá objetivos, metas y plazos para su desarrollo, además está en la obligación de actuar según los principios, normas, rendición de cuentas y control público, tal es el caso que la institución presentó ya su Rendición de Cuentas 2010 a favor de la democracia ecuatoriana.

Ilustración 2: “Distribución Financiera de las Tasa Judiciales”



Elaboración: Autora

Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas



Los ingresos por autogestión, al menos aquellos que eran de gran ayuda financiera para el CNJ del Cañar ya no existen y más bien se da énfasis en la planificación para la asignación presupuestaria, así el CNJ prepara su presupuesto según el Código de Planificación y Finanzas Públicas que es la norma para elaborar los Presupuestos del Sector Público, se registra los gastos durante la ejecución presupuestaria en el nuevo sistema de administración financiera eSIGEF¹¹. De tal manera, que el distrito busca dar cumplimiento al buen manejo de la gestión gubernamental a través del sistema antes descrito y que está a cargo del Ministerio de Finanzas.

En cuanto a la organización financiera del CNJ del Cañar, la misma se rige por los lineamientos del Proyecto de Modernización de Gestión Financiera del Sector Público, que en función del uso de tecnologías de informática y comunicación ha estandarizado los procesos que la administración financiera en el sector público demanda, el objetivo ha sido garantizar la sostenibilidad y operación del sistema de finanzas del estado.

3.2.-Organigrama Estructural del Distrito

El Pleno del Consejo de la Judicatura da paso a la implementación de los “Organigramas Estructurales integrales de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura”, con el fin de sentar bases sólidas para la correcta administración y gestión del talento humano y de la Carrera Judicial elementos básicos en la institución que permiten generar un ambiente de estabilidad, desarrollo personal y profesional de las y los servidores judiciales.

Basados en el Código Orgánico de la Función Judicial, y en la Constitución se establecen tres clases de Estructuras Organizacionales (Consejo Nacional de la Judicatura, 2010):

¹¹ **eSigef.**- Este sistema permite que el registro contable sea automático, dada la relación establecida entre presupuestos y contabilidad, de tal manera los asientos contables se generan de forma automática con los hechos y registros presupuestarios que se generen, es un sistema del Ministerio de Finanzas y Economía.



- Organigrama Estructural Integral del Consejo de la Judicatura
- Organigrama Estructural Dirección Provincial Tipo “A”, para los Distritos de las Provincias de Pichincha y Guayas
- Organigrama Estructural Dirección Provincial Tipo “B”, para los Distritos de las Provincias de Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Tungurahua
- Organigrama Estructural Dirección Provincial Tipo “C”, para los Distritos de las Provincias de Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora, Galápagos, Sucumbíos, Orellana, Santa Elena, Santo Domingo del Tsáchilas.

Estas estructuras se realizaron en función del tamaño del Distrito y su carga procesal, el Distrito del Cañar se encuentra en el Tipo de estructura “B” y cuenta con una organización de Línea Técnico Administrativa, de Dirección y Unidades Administrativas que lo componen son:

1. Dirección Provincial del CNJ del Cañar.
2. Secretaría
3. Control Disciplinario
4. Unidad Administrativa del Talento Humano
5. Unidad Administrativa
6. Unidad Financiera
7. Unidad Informática

El siguiente gráfico muestra la estructura Organizacional propuesta para el Distrito, de esta estructura la Unidades Administrativa y Financiera son una sola dependencia, lo que impide una especialización y responsabilidad clara de actividades, de igual manera al no existir la Unidad de Control Disciplinario y



Administración de Talento Humano es la Secretaria de la Delegación quien hace las funciones de Control y Administración del Personal del Consejo de la Judicatura del Cañar.

Ilustración 3: "Organigrama Consejo de la Judicatura del Cañar"



Elaborado: Autora



CAPITULO 2:

1. Plan de Desarrollo del Consejo de la Judicatura del Cañar

La planificación es una herramienta metodológica que permite trazar el camino y tender los puentes para alcanzar las metas propuestas ya sea del Estado en sus distintos niveles de gobierno, así como de sus instituciones.

El Ecuador a través de su Constitución establece como uno de los principales deberes del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades establecidos en la Constitución y en los instrumentos legales internacionales como la Declaración de los Derechos Humanos.

Así mismo, la misma Constitución establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

En este contexto, el Ecuador cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de Gobierno 2009 – 2013 denominado “Plan Nacional del Buen Vivir”, que está en concordancia con el mandato Constitucional vigente y contiene objetivos y metas incluso más ambiciosas que los compromisos internacionales en los que también se respalda porque ofrecen mecanismos para alcanzar los objetivos de desarrollo del país.

La Constitución y el Código de Planificación y Finanzas establecen que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto



general del Estado y, la inversión y asignación de los recursos públicos. Su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Un proyecto de desarrollo es *“un conjunto de actividades y medidas institucionales que permiten alcanzar el objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en una región específica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúan produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución”* (Torres, 2007)

La Constitución del 2008¹² impone al estado el deber de impulsar la descentralización y la desconcentración como mecanismos para lograr el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales como el Consejo de la Judicatura del Cañar junto con la distribución de los ingresos públicos y la riqueza.

Por ello el gobierno central está obligado a transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional (Asamblea Montecristi, 2009).

Fue así que la Contraloría General del Estado recomendó en el año 2008 la aplicación del modelo de Descentralización en el Consejo de la Judicatura, que tuvo su inicio con la descentralización de funciones del organismo a través de la creación de las Direcciones Provinciales del CNJ, en los distintos distritos judiciales del país que basan su actuar en la Ley Orgánica de la Función Judicial y las funciones por la planta central asignadas.

¹² En el caso de la administración de justicia, en la Constitución del Ecuador 2008, en su Art.- 168, literal 2, se establece el principio de que la Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.



1.1 Ejes Estratégicos para el Desarrollo.

El CNJ ha considerado dentro de su Plan de Desarrollo 2010-2013 (Consejo de la Judicatura, 2010) los siguientes ejes:

Eje 1: **Mejorar los servicios de justicia a la comunidad:** que se hará efectivo con la:

- Dotación espacial e incremento de unidades judiciales en toda la provincia del Cañar.
- Dotación de equipos y mobiliarios que cumplan con el criterio de modernización dentro de la Normas Informáticas.
- Impulsar el desarrollo de capacitación del servidor judicial, a través de la Escuela Judicial
- Culminar con los proyectos de inversión: Casa Judicial de la Troncal y Déleg (arrastre)

Eje 2: **Fortalecer la gestión institucional del Consejo y de los Órganos Jurisdiccionales y Auxiliares,** por tanto es necesario:

- Establecer un sistema de gestión de la calidad en los procesos del CNJ.
- Establecer un sistema de la calidad en los órganos jurisdiccionales.
- Fortalecer el Sistema Tecnológico de la Corte de Justicia y CNJ a nivel provincial.



Eje 3: Fortalecimiento de la imagen institucional, mejorando la credibilidad de la sociedad Cañareña, mediante:

- El diseño e implementación del Sistema de Rendición de Cuentas a la comunidad.
- Establecimiento de canales de comunicación internos y externos
- Coordinación con los medios de comunicación de la provincia para dar a conocer las actividades del CNJ.

2. Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura del Cañar

El Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura del Cañar, busca garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de la Función Judicial, de esta manera la institución ha formulado políticas administrativas que han permitido dar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de la población de la provincia. Con la optimización de los recursos económicos, la planificación y programación oportuna el Consejo de la Judicatura del Cañar ha manejado durante estos años de manera eficiente el servicio de justicia. Dicha gestión se ha visto reflejada en la productividad reflejada en el despacho de causas.

Tabla 6: “Productividad Procesal en el CNJ-Cañar”

AÑO	INGRESADAS	RESUELTAS	Productividad
2008	7410	6792	92%
2009	9450	7526	80%
2010	10271	8906	87%

Fuente: Informes de Secretaria del CNJ-Cañar



Sin embargo hace falta realizar cambios en la Administración de Justicia, mismos que en la consulta Popular propuesta por el Gobierno de turno permitirá acceder a un servicio de justicia no solo gratuita sino también eficiente, oportuna y justa.

Los cambios que en la Administración de Justicia pueden darse en el Distrito del Cañar son más en el ámbito administrativo, que en el judicial, pues en este último se refleja una productividad aceptable, mientras que administrativamente a pesar del buen trabajo que ha hecho el CNJ en el Cañar existen reglas poco claras, políticas propias asumidas medianamente, donde el concepto de descentralización aun no es muy bien asumido pues aun las decisiones son tomadas desde la planta central, sin que estas decisiones se vinculen con las necesidades reales de la institución y de las sociedad a la que se debe.

La limitación económica del Distrito, es el resultado de la limitación de presupuesto de la Función Judicial en el Presupuesto General del Estado.

De tal manera, que la gestión financiera es limitada por la falta del desembolso de fondos para la cuenta de capital y corriente, que según la Unidad Financiera del CNJ del Cañar desde el año 2008 carece de liquidez absoluta a pesar de la planificación previa al gasto que es presentada a la planta central, en Quito, lo que no solo desequilibra lo planificado en el PAC¹³, sino también genera percances en la ejecución correcta del presupuesto, que hasta el mes de Diciembre de cada año debe ser ejecutado en un 100%, para su nueva reasignación el año siguiente.

De tal manera a fin de cumplir con el logro de los objetivos y metas de desarrollo, la institución creó un modelo de gestión en el 2008, donde la estructura organizacional por procesos abarca al gobierno, el Pleno del Consejo de la Judicatura, mientras que la administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial le corresponde a las distintas Direcciones Provinciales del CNJ a nivel nacional.

¹³ **Plan anual de compras PAC:** es la planificación anual que debe realizar la Unidad Financiera, de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura del Cañar para realizar la adquisición de bienes, servicios, obras y consultorías necesarias para desarrollar y cumplir con las actividades durante el año de manera eficiente.



El modelo de gestión (Dirección General del Consejo de la Judicatura, 2010) que la Dirección de Planificación Nacional ha propuesto se basa en una jerarquización de todos los procesos y que son:

1. Procesos Gobernantes,
2. Procesos misionales,
3. Procesos de asesoría, y,
4. Procesos de apoyo,

En su conjunto se articulan y permiten desarrollar un macro proceso cuyo principal beneficiario es la ciudadanía a la que se dirige el Consejo de la Judicatura en este caso de la provincia del Cañar.

En el siguiente cuadro se puede visualizar el **Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura** (Consejo de la Judicatura, 2010):



Los **procesos gobernantes** son los relacionados con la Gestión de la Política, la Estrategia y la Dirección Estratégica, por ejemplo la política de gratuidad del servicio de justicia, la estrategia de capacitación y administración de recursos económicos para una mayor celeridad en el despacho y resolución de causas, además de cumplir con los objetivos estratégicos este proyecto de gestión tuvo como principal fin el cumplimiento de cinco objetivos en el CNJ del Cañar:

1. Mejorar los servicios del CNJ a toda la provincia
2. Lograr Credibilidad de la opinión pública sobre la gestión del CNJ
3. Lograr en base a una planificación sostenida los recursos suficientes para la gestión institucional.
4. Lograr una efectiva coordinación entre los órganos de la función judicial a nivel provincial y nacional.



5. Fortalecer la imagen institucional del CNJ del Cañar en su propia jurisdicción.

Mientras que en el siguiente bloque tenemos los **procesos misionales** dirigidos por la Fiscalía General del Estado, procesos como: indagaciones e investigación, también tenemos aquí a la Defensoría Pública, quien asesora, patrocina y representa a la población de la provincia del Cañar cuya situación de vulnerabilidad crea el derecho a ser defendido por un abogado del estado; finalmente tenemos los **procesos de apoyo**, asesoría, gestión de recursos que es la base de funcionamiento de todos los demás procesos.

Partiendo de esta cadena de valor el Consejo de la Judicatura define su competencia exclusiva o concurrente sobre los siguientes procesos:

- Gestión de la Política y la Estrategia
- Dirección Estratégica
- Coordinación Interinstitucional
- Seguimiento, Control y Evaluación
- Asesoría y Apoyo
- Gestión de Recursos
- Coordinación Interinstitucional
- Seguimiento, Control y Evaluación
- Asesoría y apoyo
- Gestión de Recursos



Estos procesos se relacionan de acuerdo al grado de injerencia que tienen dentro la institución y su contribución al logro de la misión institucional:

“Gobernar, administrar y controlar con calidad los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, para optimizar la administración de justicia y los servicios que ofrece en beneficio de los usuarios a nivel nacional, en el marco de la ética y la transparencia”

En base a estos procesos plenamente identificados se desarrolló en el Consejo de la Judicatura una estandarización institucional a fin de cumplir con la recomendación de la

Auditoría del año 2008 efectuada al CNJ por parte de la Contraloría General del Estado, para aplicar el Proyecto de Delegaciones o Direcciones Distritales Descentralizadas que tienen atribuciones delegadas por el Consejo.

No solo es importante tener un modelo de Gestión, es importante también hacerlo funcionar, así, para el Consejo de la Judicatura del Cañar ir desarrollando mayores niveles de calidad y organización a fin de brindar un servicio de justicia oportuno y ágil a la comunidad es primordial, es importante destacar que a pesar del Control Interno que mantiene el Consejo de la Judicatura, desde la planta central y las demás delegaciones no es suficiente, esto da origen a deficiencias administrativas, aspectos éstos que afectan el normal desarrollo de las actividades administrativas y financieras.

Aunque se ha dispuesto las directrices para la implementación total del modelo de Gestión, su implementación ha avanzado en un 60% en estos casi tres años, esto debido a varias razones, como la falta de recursos económicos suficientes, por otro lado a la incipiente iniciativa dentro del mismo Distrito a fin de mejorar, pues aunque los reglamentos están dados muchas veces no son compatibles con la realidad del distrito en cuanto a su espacio físico, su personal y sobre todo a sus necesidades,



por lo que aún existe la necesidad de generalizar totalmente este proceso de descentralización.

Así urge la implementación en el Distrito de proyectos que permitan manejar de manera descentralizada y desconcentrada, tanto los recursos Humanos como Financieros del

Distrito, atendiendo oportunamente los requerimientos de los demandantes internos y externos.

En este sentido la experiencia vivida antes del año 2008 cuando existían los ingresos por las tasas judiciales, mismas que permitieron en su momento mayor gestión en el servicio de justicia y desde su eliminación ahora es la Dirección Nacional Financiera la que asigna los recursos para atender todas las necesidades del Distrito, a través del Ministerio de Finanzas, siendo la cuenta 53 BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO, Gasto Corriente, la de mayor importancia para el distrito y requiriendo una asignación representativa para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Así tenemos los siguientes cuadros de las asignaciones presupuestarias a las cuentas que se manejan de forma descentralizada en el distrito del Cañar los últimos tres años:



Tabla 7: "Asignación Cuenta Corriente"

<u>ASIGNACIÓN CUENTA CORRIENTE</u>				
530000	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	2008	2009	2010
	ASIGNADO	161,210.29	178,972.94	296,932.16
	DEVENGADO	160,660.68	178,412.04	296,748.20
	% EJECUTADO	99,66%	99,69%	99,94%
Fuente: Reporte Ejecución Presupuestaria, eSigef				

Tabla 8: "Asignación Bienes de Larga Duración"

<u>ASIGNACIONES PARA CAPITAL</u>				
840000	BIENES DE LARGA DURACIÓN	2008	2009	2010
	ASIGNADO*	127,163.00	222,557.76	1,452,508.11
	DEVENGADO	127,132.48	149,910.37	1,402,293.38
	% EJECUTADO	99,98%	67,36%	96,54%
Fuente: Reporte Ejecución Presupuestaria, eSigef				

Estas asignaciones se hacen en base al POA, y al PAC, del distrito, pero desde el 2008 también se considera el nivel de ejecución del presupuesto, solicitado el año inmediato anterior, toda gestión requiere del factor económico para su efectivización y en el caso de la judicatura este es realmente importante y escaso últimamente, pues aunque su asignación representa la de mayor peso en los últimos tres años, hay que considerar que las necesidades del distrito también han aumentado, tal es el número de dependencias creadas, el número de personas ingresadas bajo contrato, el número de carga procesal, etc. Para el año 2011 el Consejo de la Judicatura presentó la proforma presupuestaria cuyo valor ascendió a los 411 millones de dólares de este valor 300 millones se estimaban fueran destinados a Gasto Corriente y 111 millones para proyectos de inversión, sin



embargo el presupuesto aprobado por la asamblea fue de 240 millones, sin contemplar el incremento en el costo de insumos y el crecimiento de las necesidades que tiene el Distrito sea por la adquisición de un mayor número de equipos o por el incremento de procesos, o por el ingreso cada vez más judiciales.

Así es imprescindible alcanzar la gestión de calidad y desarrollo organizacional, optimizando el recurso humano del distrito mediante cambios administrativos y organizacionales con el objetivo de tener una distribución adecuada del personal, tomando en cuenta la carga procesal de cada judicatura, además se hace preciso que en el Distrito la desconcentración de las actividades lleve un orden, pues aunque el CNJ del Cañar ha venido funcionando bien, existe cierta desorganización administrativa pues no existe una estructura organizacional que permita ver las tareas de cada funcionario según el cargo que ocupa, lo que a su vez hace difícil se establezca las responsabilidades sobre cada tarea que debe cumplir.

2.1 Gestión de Calidad y Desarrollo Organizacional

Aparte de un modelo de gestión en el CNJ, es necesario gestionar este desarrollo con la implantación de departamentos o unidades que ayuden a este desarrollo.

De esta manera el Distrito del Cañar, tomó la iniciativa de delegar la responsabilidad de realizar los reportes de estadística de causas a la Unidad de Estadística Distrital, además se ha estructurado el Archivo Central del Distrito, con el fin de agilizar las consultas tanto interna como externa, con estándares de distribución y conservación física.



2.2 Seguimiento, Supervisión y Evaluación

Una vez aprobado el Modelo de Gestión por Procesos realizado por la Dirección Nacional de Planificación del Consejo de la Judicatura, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de gestión institucional y fortalecer la planificación institucional, se estructuró en el año 2010 el *Departamento de Seguimiento, Supervisión y Evaluación de la Ejecución*, su misión, diseñar y establecer procesos, mecanismos e instrumentos técnicos para mantener en operación el sistema de seguimiento de los procesos en cada Distrito y la rendición de cuentas de la ejecución de la planificación operativa y estratégica institucional.

Este seguimiento diseñado también para los Distritos, le ha permitido a la planta central conocer la ejecución de los programas y proyectos de las Direcciones Provinciales, supervisar la productividad en el despacho de causas y trámites administrativos en beneficio de la ciudadanía.

La política de desconcentración del Consejo de la Judicatura le ha permitido a la Dirección Provincial del Cañar tener cierta independencia al momento de tomar decisiones en beneficio de los demandantes internos, que son los funcionarios del Distrito y de los demandantes externos la población Cañareña, aún faltan procesos por formular, mecanismos por estructurar e implementar, sin embargo aunque de forma a veces poco estructurada el Distrito maneja algunos procesos de manera ordenada y eficiente.

Aunque es la Dirección Provincial del CNJ del Cañar, quien procesa bajo su responsabilidad la programación, formulación y petición de solución tanto en el ámbito administrativo y económico de sus necesidades tales como: Arriendos, Control de Activos Fijos, Control de Bienes Desaparecidos, Mantenimientos de Edificios y Bienes, Provisión de Materiales y Suministros, y adquisición de Bienes Muebles y Contratación de Servicios, éstas actividades gestionadas por el



Departamento de Proveeduría, el proceso interno que se sigue toma forma en la Unidad Financiera según el proceso administrativo que sea: orden de trabajo o una orden de compra, o como lo establece hoy la Ley con la Contratación del Proceso en el Portal de Compras Públicas INCOP, sea por Catálogo electrónico o Subasta Inversa Electrónica.

Cabe indicarse que a pesar de que el Consejo de la Judicatura elaboró su Plan Estratégico, compilando los planes estratégicos distritales, la mayoría de objetivos han quedado en una mera declaración de buenas intenciones. Así considerando el presupuesto que el CNJ proyectó con el fin de cumplir con los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo tenemos que el monto requerido es mayor al asignado por el estado este año a la función judicial, de tal manera que hay objetivos que no se cumplirán dada la limitación económica de la institución.

Tabla 9: "Objetivos Estratégicos Institucionales"

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Presupuesto necesario para cumplir con estos objetivos a nivel nacional. (Millones USD)
Mejorar los Servicios del CNJ	398,43
Fortalecer la gestión del CNJ del Cañar y los Órganos Jurisdiccionales y Auxiliares	11,46
Fortalecer la imagen institucional del CNJ	1,52
Lograr una efectiva coordinación entre los órganos de la Función Judicial	0,20
TOTAL PRESUPUESTADO	411,00
TOTAL ASIGNADO 2011	240,00

Fuente: Plan de Desarrollo del CNJ 2010-2013



Del cuadro anterior, podemos ver que el presupuesto asignado en el año en curso representa apenas el 58,39% de lo que en realidad el Consejo de la Judicatura requiere para el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados en el Plan de Desarrollo, y aunque a nivel de la Provincia del Cañar los montos representan las necesidades propias, basta con la limitación presupuestaria a nivel de la planta central para que los efectos en la asignación al distrito sean disminuidos, dándose una repartición económica inequitativa desde la planta central hacia los distintos distritos, sin un criterio objetivo de distribución que debería considerar, en nuestro caso particular: el número de habitantes que el Distrito tiene como demandantes del servicio, la necesidad de ubicación espacial de las diferentes dependencias, los precios de los productos y servicios que varían de un año a otro, además, también la creciente necesidad de acceso a una justicia eficiente que tiene la población del entorno donde está el distrito junto con los problemas conflictivos que también crecen al crecer la población, aspectos que al ser omitidos hace que en unos casos se asigne más recursos a distritos que no necesitan, mismos que al ver la ejecución presupuestaria que realizan es deficiente, mientras que casos como la Dirección Provincial del CNJ del Cañar, la limitación de recursos económicos impide alcanzar todos los objetivos planteados en el POA¹⁴ (Plan Operativo Anual) y en el PAC¹⁵ (Programa Anual de Compras), y que son reflejados en los reportes de Ejecución Presupuestaria¹⁶ realizados.

El CNJ del Cañar en los últimos dos años ha realizado la evaluación al personal judicial en función de las actividades que realiza, dicha evaluación es realizada por el jefe inmediato superior de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial¹⁷, la evaluación se realizó al personal contratado, previo la emisión de un nombramiento provisional, mismos que fueron participantes del

¹⁴ Refiérase al ANEXO 3 para ver POA del Consejo de la Judicatura del Cañar

¹⁵ Refiérase al ANEXO 4 para ver PAC del Consejo de la Judicatura del Cañar

¹⁶ Refiérase al ANEXO 5 para ver los REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAÑAR

¹⁷ **Art. 87.- EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y DE PRODUCTIVIDAD.-** Las servidoras y servidores de la Función Judicial estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, con presencia de control social. Aquellos que no alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en un lapso de tres meses; en caso de mantenerse una calificación deficiente, serán removidos. Asimismo se evaluará periódicamente la productividad de los órganos de la Función Judicial en beneficio de la sociedad. La evaluación podrá ser sectorizada por cantón, provincia o región.



Concurso de Méritos realizados en julio del 2009, en todos los casos los resultados de las evaluaciones fueron remitidas a los judiciales permitiéndoles acceder a un nombramiento provisional y no definitivo como esperaban, dado el carácter transitorio de este Consejo que en los últimos meses del año 2010 y principios del 2011 vivió un revuelo político interno dada las disputas ideológicas y de poder de los vocales del CNJ. Es importante indicar que en esta evaluación, hubo un solo funcionario judicial que al obtener una calificación deficiente debió ser evaluada nuevamente luego de tres meses, lo que no ha sucedido, manteniendo a este funcionario en funciones aunque su desempeño no se encuentre a la altura de las expectativas del trabajo en la dependencia en la que labora. Es importante destacar en este sentido el poco interés que la planta central tiene de implementar la evaluación de desempeño judicial en el Distrito del Cañar, periódicamente¹⁸, pues aunque existe cierto orden en el desarrollo de actividades, existen aún judiciales que estando nombrados para ciertos cargos, y ubicados en un departamento o juzgado, se encuentran en otros sitios y haciendo otras actividades para las que no fueron nombrados, además de la falta de un manual de puestos, hacen que el seguimiento y responsabilidades sean omitidas y difíciles de ser evaluadas.

Las Supervisión y ejecución de los recursos asignados al Consejo de la Judicatura del Cañar es realizado por la Dirección Nacional Financiera.

En esta unidad se elabora el Proyecto de Proforma Presupuestaria de la Institución, en coordinación con las Unidades Financieras de las Direcciones Provinciales, luego de la aprobación de las autoridades en la planta central, dichas modificaciones se incorporan al Sistema eSIGEF requerido por el Ministerio de Finanzas.

Al implantarse el proceso Desconcentración en la institución, el Distrito del Cañar que manejaba sus actividades financieras en absoluto desde su jurisdicción hasta

¹⁸ **Art. 88.- PERIODICIDAD DE LA EVALUACIÓN.-** La evaluación será periódica, sin perjuicio de hacerla por muestreo o en caso de que existan irregularidades o problemas por denuncias reiteradas, con alguna servidora o servidor de la Función Judicial



el 2007, mediante el SPI, Sistema de Pagos Interbancarios¹⁹, en el año 2008 dejó de hacerlo, aliviando por un lado la carga administrativa, pero disminuyendo también la capacidad del distrito en la toma de decisión que ahora dependen de la planta central. Hoy los pagos por concepto de Remuneraciones, cuenta 51, se centralizaron a la planta central, se realizan a través del eSIPREN²⁰, este proceso que antes era generado, analizado y pagado a los judiciales del CNJ del Cañar desde el distrito, ahora se lo hace desde la planta central, en función del presupuesto que la matriz posea, pues desde el 2008, año en que entró en vigencia el sistema informático eSipren del Ministerio de Economía, la Unidad Administrativa del Cañar sólo es responsable de la estructuración de nómina de pagos, lo que fue muy conveniente pues se quitó un gran trabajo que representaba el realizar los pagos de sueldos desde el distrito, montos que oscilan entre:

Tabla 10: “Resumen de Remuneraciones”

Remuneraciones 51.01.05	
2007	2010
3'619,212.64	7'110,007.72

Los procesos financieros del distrito como: pagos por Bienes y Servicios de Consumo (cuenta 530802) y Bienes de Larga Duración (cuenta 84), son gestionados en la Unidad Administrativa del Distrito, son los únicos recursos que son acreditados desde la planta central al distrito y sobre los cuales existe el poder de decisión, pues son planificados, gestionados y pagados de acuerdo a las necesidades propias del distrito, cumpliéndose así el proceso de desconcentración.

¹⁹ SPI, por Decreto Ejecutivo N° 571, es el Sistema de Pago Interbancario, fue el mecanismo de pago electrónico por medio del cual se realizaban las transacciones del sector público, hasta el año 2007, mediante transferencias electrónicas de fondos con acreditación a las cuentas corrientes o de ahorros que cada institución tenía en el sistema financiero nacional

²⁰ eSipren es el Sistema electrónico Presupuestario de Remuneraciones y Nómina, del Ministerio de Finanzas y Economía.



En cuanto a la cuenta de Inversión, es una cuenta central, manejada por el CNJ de Quito, donde la Dirección Nacional de Planificación diseña y elabora los programas y proyectos de inversión que requieren la institución, en base a las solicitudes que cada Distrito manifiesta, los mismos que son presentados a la SENPLADES junto con la argumentación técnica para la obtención de la priorización correspondiente. Dentro del “Programa de Fortalecimiento de la Función Judicial 2010-2011” se incluyó la inversión para estos dos años con un monto de USD 233.22 millones mismos que fueron aprobados por la SENPLADES, y que responde a los proyectos de adquisición de edificios o mejoras para la institución, de los cuales se incluyeron 3 proyectos para el Cañar que son:

Tabla 11: “Inversiones de Capital del CNJ-Cañar”

Nombre del Proyecto 2010	Distrito	Inversión 2010 (USD)	% Avance Físico	Priorización Senplades	Tiempo de Priorización en Senplades	Inicio Ejecución
Dotación espacial, remodelación y equipamiento de un edificio para la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura ; y equipamiento del edificio de la Corte Provincial de Justicia del Cañar-Azogues	Cañar	650.000,00	100% al 30/Abril/11	22/12/2009 (2471-P-CJ-NL-2009)	3 meses	Junio 2010
Dotación espacial y equipamiento Casa Judicial del cantón Déleg	Cañar	275.000,00	Suspendida falta presupuestaria	22/12/2009 (2471-P-CJ-NL-2009)	3 meses	Junio 2010
Dotación espacial y equipamiento Casa Judicial La Troncal	Cañar	300.000,00	95% al 30/04/2011	22/12/2009 (2471-P-CJ-NL-2009)	3 meses	Junio 2010

Fuente: Revista “Desde Adentro”, pág. 57

De estos 3 proyectos, solo el primero se ha podido cumplir, el de la adquisición, y adecuación del nuevo edificio del Consejo de la Judicatura de Azogues, mismo que fue inaugurado este año en el mes de abril, mientras que el proyecto de la casa judicial del catón Déleg está suspendido por falta de presupuesto según lo



indica el Departamento de Presupuestos de la entidad y encargado del desembolso respectivo, esto como consecuencia del recorte económico en el Presupuesto del 2011 a la Función Judicial y el tercer proyecto de la Casa Judicial de la Troncal, fue ya negociado y la finalización y adjudicación

El Seguimiento, Supervisión y Evaluación requiere de manuales, mecanismos que permite dar su lugar a cada tema y desarrollo según la ley a cada actividad, por ello se han estructurado algunos Manuales y Directrices para este propósito, en unos casos están implantados en otros, aun son proyectos, pues el carácter transitorio de este Consejo limita la capacidad de implantarlos y gestionarlos, además de la coyuntura política por la que atraviesa la institución.

- Informes Trimestrales de la Ejecución del Presupuesto del Distrito, se están realizando de forma trimestral según lo planificado
- Manual de valoración y clasificación de puestos de la Corte de Justicia, aprobado el 14 de Diciembre del 2010, pero aún no se desarrolla
- Manual de valoración y clasificación de puestos del CNJ, aprobado el 14 de Diciembre del 2010, pero aún no se desarrolla

También es importante destacar que durante el desarrollo de este trabajo de investigación se detectó un bajo poder de seguimiento, supervisión y evaluación de los procesos administrativos dentro del Distrito del Cañar, a pesar de que la “Estructura Orgánica”²¹ fue aprobada en el 2010, no ha sido implantada en el Distrito, además se desconoce el Índice Ocupacional basado en las funciones y responsabilidades según los cargos de los funcionarios de la Función Judicial, de acuerdo a las acciones de personal de los servidores judiciales de la institución.

De esta manera la capacidad gerencial del Consejo de la Judicatura, ha sido limitada en este consejo de transición, dichas limitaciones ²²son impuestas por el

²¹ Refiérase al Capítulo 1, 3.2 Organización Estructural del CNJ del Cañar,

²² Las limitaciones están dadas por las siguientes Disposiciones Transitorias:



Código Orgánico de la Función Judicial, impidiendo así el normal desarrollo administrativo y fiscalizador que el CNJ debe cumplir, limitaciones que se esperaban se terminen al formarse el nuevo Consejo de la Judicatura a través del concurso que debía dirigir el Quinto Poder, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero al no llevarse a cabo después de dos años la designación del nuevo Consejo, el Consejo de la Judicatura Transitorio no tiene facultades suficientes para empezar el proceso de reestructuración y renovación de la administración de justicia, peor aún la capacidad de supervisar y vigilar lo que nunca se dio, basados en estos resultados. El Presidente de la República propuso una reestructuración total del CNJ a través de una consulta popular que incluía un referéndum y se realizó el 7 de mayo del 2010, en las preguntas 4 y 5, que al ser aprobadas por la población, implica que el actual Consejo de la Judicatura quedará anulado, una vez que se publiquen oficialmente los resultados de este referéndum, de esta forma las funciones del Consejo de la Judicatura serán confiadas a un Consejo de la Judicatura Transitorio. En este sentido, este nuevo Consejo deberá reestructurar la institución con una propuesta nueva o retomar la que teóricamente existe con la diferencia que esta vez el plazo para la reestructuración es de 18 meses; el nuevo Consejo estará conformado por cinco vocales designados por las otras funciones del Estado, de esta manera el equilibrio que debe existir entre los poderes del Estado quedó eliminado.

PRIMERA.- DESIGNACIÓN DEL NUEVO CONSEJO DE LA JUDICATURA.- Los actuales vocales del Consejo de la Judicatura terminarán sus funciones cuando se posesionen las vocales y los vocales del nuevo Consejo de la Judicatura designado a través de concurso dirigido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social realizará el concurso de méritos y oposición respectivo, de conformidad con lo que disponen los artículos 179 y 180.3 de la Constitución de la República, y el artículo 27 del Régimen de Transición. En ningún caso, el proceso para la designación será mayor al plazo de ciento ochenta días fijado en el artículo 20 del citado Régimen.

DUODÉCIMA.- Las facultades del Consejo de la Judicatura respecto de la Fiscalía General del Estado, únicamente serán asumidas por el nuevo Consejo de la Judicatura designado a través de concurso dirigido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, treinta días después de su posesión. Mientras tanto, el actual Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, diseñarán el proceso y reglamentación para la implementación de las normas de este Código.



3. Ingresos del Consejo de la Judicatura del Cañar

Los rubros por ingresos en el Distrito del Cañar y su peso en el presupuesto y gestión de esta judicatura es necesario analizarlos considerando dos periodos, uno en el que el cobro de las tasas era “autónomo”²³ y permitía un dinamismo en cuestiones financieras al Distrito, y otro periodo, el actual, en que la dependencia de la asignación fiscal es la norma.

En la historia constitucional ecuatoriana, la gratuidad del servicio de justicia tiene su origen en la Constitución de 1945, la misma que aunque tuvo una efímera existencia en el tiempo, se convirtió en el punto de quiebre en materia de reconocimiento de derechos a favor de la ciudadanía y de la colectividad, el trato indiferente del Estado en cuanto a su deber de proveer una administración de justicia que se constituya en uno de los servicios públicos más importantes que el Estado da en forma gratuita.

La referida Constitución de 1945 incluyó una disposición en la cual declaró de manera contundente que **“La Administración de justicia es gratuita...”**, asegurando con ello a los ciudadanos el libre acceso a los juzgados y tribunales de justicia en procura de hacer valer sus derechos, sin que en su texto se pueda inferir que deba admitirse restricción alguna.

En el cuadro a continuación, vemos la evolución de este tema luego de la Constitución de 1945, en el que se planteó la gratuidad del servicio de justicia como norma constitucional, misma que se mantuvo sin mayores modificaciones hasta la reforma constitucional del año 1996, mediante la cual se restringió el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, manteniendo la gratuidad tan solo a *las causas penales, laborales, de alimentos de menores y en materias de orden público*, dejando con ello en claro que las causas de carácter tributario debían

²³ **Autónomo**, porque era el CNJ quien cobraba y destinaba el dinero ingresado para los gastos que previamente debía planificar, por lo general estos rubros solventaban la cuenta de Gastos Corrientes.



encontrarse sujetas al pago de un cargo o tasa para acceder a la administración de justicia.

Tabla 12: “Evolución de las Constituciones Políticas del Ecuador y la Administración de Política”

Constitución	Art.	Gratuidad del servicio de justicia
Constitución de 1945 (Marzo 5, 1945)	92	<u>La Administración de justicia es gratuita.</u> La ley fijará los sueldos y estipendios de los magistrados, jueces, empleador y auxiliares de la Función Judicial a quienes está prohibido percibir pago alguno no señalado por la ley, bajo pena de inmediata destitución.
Constitución de 1946 (Diciembre 31, 1946)	121, 3er. Inciso	En las leyes procesales se consultará la mayor celeridad en la tramitación de los juicios. Salvo los casos señalados por la Ley, <u>la administración de justicia es gratuita cuando la ejercen los Jueces.</u> y, remunerada, cuando intervienen los Asesores.
Constitución de 1960 (Registro Oficial No. 1202 de Agosto 20, 1960)	125, 3er. Inciso	En las leyes procesales se consultará la mayor celeridad en la tramitación de los juicios. Salvo los casos señalados por la Ley, <u>la administración de justicia es gratuita cuando la ejercen los Jueces.</u> y, remunerada, cuando intervienen los Asesores.
Constitución de 1967 (Mayo 25, 1967)	200, 1er. Inciso	La ley propenderá a que <u>la administración de justicia sea gratuita.</u>
Constitución de 1979 (Registro Oficial No. 800 de Marzo 27, 1979)	94	<u>La administración de justicia es gratuita.</u> La Corte Suprema expedirá la reglamentación correspondiente.
Constitución de 1979 (Reforma publicada en Registro Oficial No. 863 de Enero 16, 1996)	95	<u>En los casos penales, laborales, de alimentos, de menores y materias de orden público, la administración de justicia es gratuita.</u> En los demás casos el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las respectivas tasas.

Fuente: Monografías.com, “Historia Constituciones del Ecuador”, 26/06/2011

Como hemos visto, la reforma constitucional de 1996, se mantuvo la gratuidad en la administración de justicia para ciertas acciones taxativamente enunciadas, significando con ello que sobre otras materias se debía satisfacer un cargo que luego fue regulado por primera vez el 10 de junio de 1999, cuando el CNJ aprobó el **Reglamento de fijación del monto de las Tasas por servicios judiciales** (Piedrahita, 2005) ²⁴. De esta manera se estableció la PRIVATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ECUADOR, que según estudios dejó al 81% de la población en la indefensión y a 35.000 Abogados sin trabajo, además

²⁴ Publicado en el Registro Oficial N° 254, de 13 de agosto de 1999



de violar los principios de inmediación, celeridad y eficiencia, simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad en los tramites de la administración de justicia²⁵.

Con la nueva **Constitución de la República del Ecuador**²⁶, que fue aprobada mediante referéndum de Septiembre 28 del 2008, y con el Órgano Legislativo, hoy denominado **Asamblea Nacional**²⁷, tomó mayor importancia el principio que constituye la piedra angular de la “**seguridad jurídica**”⁽²⁸⁾ del Estado, que para su cabal comprensión se encuentra reflejada en varias disposiciones de la **Constitución del 2008**⁽²⁹⁾, y cuyo cumplimiento y aplicación en último término “**Le corresponde a toda autoridad administrativa o judicial**”⁽³⁰⁾.

²⁵ Según el Dr. Bayardo Moreno Piedrahíta: “Las tasas judiciales, eran un impuesto disfrazado de tasa creado por el CNJ, así si el usuario no pagaba una tasa de \$20,00 previamente, jamás se realizaba la Inspección Judicial, aunque este dentro del término de prueba”

²⁶ La nueva Constitución Política del Ecuador, aprobada en referéndum de Septiembre 27 del 2008, fue publicada en el Registro Oficial No. 449 de Octubre 20 del 2008.

²⁷ El Art. 120, numeral 6 de la Constitución del 2008, establece como una de las atribuciones de la Asamblea Nacional la de “**Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio**”.

²⁸ Art.82 de la Constitución del 2008: “**El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes**”.

²⁹ Art.424, 1er. inciso de la Constitución del 2008: “**La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica**”.

³⁰ El Art.76, #1 de la Constitución del 2008, establece que “**En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes**”.



Tabla 13: “Reformas Constitución”

Constitución	Art.	Gratuidad del servicio de justicia
Constitución de 1979 (Reforma publicada en Registro Oficial No. 863 de Enero 16, 1996)	95	<u>En los casos penales, laborales, de alimentos, de menores y materias de orden público, la administración de justicia es gratuita.</u> En los demás casos el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las respectivas tasas.
Constitución de 1998 (Registro Oficial No. 1 de Agosto 11, 1998)	207	En los <u>casos penales, laborales, de alimentos y de menores, la administración de justicia será gratuita.</u> En las demás causas, el Consejo <u>Nacional de la Judicatura</u> fijará el monto de las tasas por servicios judiciales. Estos fondos constituirán ingresos propios de la Función Judicial. <i>Su recaudación y administración se hará en forma descentralizada.</i> La persona que litigue temerariamente pagará a quien haya ganado el juicio las tasas que éste haya satisfecho, sin que en este caso se admita exención alguna.

Fuente: Monografías.com, “Historia Constituciones del Ecuador”, 26/06/2011

Como se puede observar del cuadro anterior, aún cuando se mantiene la fijación de tasas judiciales para causas de carácter tributario, es importante señalar que la Constitución de 1998 incorpora el derecho del litigante a solicitar, sin restricción alguna, que se le reintegre lo pagado por concepto de la tasa judicial con cargo a la parte judicial vencida en el juicio, sumando con ello a las denominadas costa procesales el valor de la tasa judicial pagada.

El cobro de las tasas judiciales para la Función Judicial tuvo dos propósitos fundamentales:

- Por una parte, se buscó desestimular a que los accionantes hagan uso del sistema judicial en pretensiones que no tienen sustento legal y que se



intentan con la finalidad perversa de demorar el reconocimiento de una obligación vencida que resulta cierta e incuestionable; es decir se trató de evitar la excesiva carga procesal.

- Y, por otra parte, y no por ello menos importante, el de obtener por la vía de los ingresos por tasas judiciales un ingreso que permita financiar el costo de mantener en funcionamiento la administración de justicia.

La aprobación en referendun de la nueva Constitución (2008), significó cambiar el modelo privatizador y volver al principio por el cual la administración de justicia se constituye en un servicio público que el Estado se compromete a proporcionar en forma gratuita y sin restricciones. Al respecto, son dos disposiciones constitucionales que aseguran este derecho a los ciudadanos:

Tabla 14: "Constitución y la Reforma Judicial"

Constitución	Art.	Gratuidad del servicio de justicia
Constitución de 2008 (Registro Oficial 449 de Octubre 20, 2008)	75	<u>Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses</u> , con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.
	168, #4	La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 4. <u>El acceso a la administración de justicia será gratuito</u> . La ley establecerá el régimen de costas procesales.

Fuente: Monografías.com, "Historia Constituciones del Ecuador", 26/06/2011

De esta manera desde la Constitución del 2008, los Tribunales Distritales de lo Fiscal, no pueden ni deben condicionar la admisión al trámite de una demanda o recurso judicial al pago de la tasa prevista por la Ley, pues este comportamiento se encontraría en contraposición con la norma constitucional que, garantiza la gratuidad de la justicia, siendo de responsabilidad del juzgador, la aplicación directa de **"...las normas constitucionales..."**, **"...aunque las partes no las invoquen expresamente"**⁽³¹⁾, sin que pueda **"...alegarse falta de ley o**

³¹ Art. 426, 2do. inciso de la Constitución del 2008



desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos⁽³²⁾.

De más está decir que, de producirse el pago de la tasa judicial por cualquier motivo, constituiría un ***pago indebido***⁽³³⁾ sujeto a devolución, sin perjuicio de la responsabilidad del juzgador a ser reconvenido y sancionado por la aplicación de una norma legal que se encuentra en franca contradicción con una norma constitucional, en caso de haber sido exigida por él⁽³⁴⁾.

Sin embargo ante la aplicación de esta norma no se consideró que al anular los ingresos por Tasas Judiciales el resultado sería la imposibilidad de una mayor gestión financiera y administrativa, elevándose también la carga procesal, pues como se señala desde la Dirección Jurídica del Consejo de la Judicatura, ***“la estructura de la Función Judicial es más o menos la misma desde hace 30 o 40 años, y aunque se haya aumentado el número de juzcaturas y ampliado la competencia de otras, no es el número que se requiere para atender la creciente demanda ciudadana”*** (EXPERTISE Abogados Asociados, 2010)

Aunque el estado ha realizado importantes desembolsos económicos al CNJ, el problema de la administración de justicia en nuestro país y en la provincia del Cañar es más matemático que de recursos, así se estima que un juez puede conocer unas 500 causas al año y despachar una 350 sentencias al mes,

³² Art. 426, 3er. inciso de la Constitución del 2008

³³ El Art. 122 del Código Tributario define al pago indebido, así: “Se considerará pago indebido, el que se realice por un tributo no establecido legalmente o del que haya exención por mandato legal; el efectuado sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los supuestos que configuran el respectivo hecho generador. En iguales condiciones, se considerará pago indebido aquel que se hubiere satisfecho o exigido ilegalmente o fuera de la medida legal”.

³⁴ El Art. 172 de la Constitución del 2008, expresa: “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.- Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley”.



(obviamente ésta cifras varian de acuerdo al lugar donde se encuentre la judicautra), así por dia un juez tiene la capacidad de despachar 2.5 setencias, pero en la realidad esto no se da y aunque el juez sea muy capaz requiere tiempo para estudiar las causas a su poder por lo que para ser mas productivos es necesario contratar jueces adjuntos qe ayuden con la carga procesal lo que es dificil conseguir pues muchos abogados prefieren esperar un concurso de oposicion y meritos antes que un contrato temporal con la inestabilidad que esto conlleva, pero estos concursos son imposibles de realizar dado el carácter transitorio del Consejo que limita su gestion administrativa y económica, como consecuencia de implantación de normas y reglas claras y sobretodo de la reparticion inequitativa de los recursos de la planta central a cada distrito.

3.1 Tipos de Tasas Judiciales y de Ingresos Autogestionados.

Las tasas judiciales que registraban ingresos para el distrito en el periodo 2004 al 2007 fueron:

Tabla 15: “Tipos de Tasas Judiciales”

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR	
TASAS JUDICIALES COBRADAS HASTA EL 2007	
1	PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA
2	PRESENTACIÓN DE RECONVENCIÓN
3	JUICIOS POSESORIOS
4	ACCIONES POSESORIAS
5	OBRA NUEVA
6	JURISDICCIÓN VOLUNTARIA
7	DISOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD CONYUGAL
8	POSESIÓN EFECTIVA
9	JUICIO DE INVENTARIO
10	INSINUACIÓN JUDICIAL PARA DONACIÓN
11	PARTICIÓN
12	MATRICULA DE COMERCIO
13	DIVORCIO CONSENSUAL



14	RENDICIÓN DE CUENTAS
15	DISCERNIMIENTO
16	OTROS DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA
17	JUICIOS DE COMPETENCIA
18	JUICIO ORDINARIO
19	PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO
20	NULIDAD DE CONTRATO
21	TERCERÍAS
22	NULIDAD DE MATRIMONIO
23	NULIDAD DE SENTENCIA EJECUTORIADA
24	OTROS JUICIOS ORDINARIOS
25	DEMANDA DE LINDEROS
26	PREDIOS RÚSTICOS
27	PREDIOS URBANOS
28	JUICIO VERBAL SUMARIO
29	LIQUIDACIÓN DE LA SOCIEDAD CONYUGAL
30	ARRENDAMIENTO MERCANTIL
31	INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS
32	DIVORCIO CONTENCIOSO
33	OTROS JUICIOS VERBAL SUMARIOS
34	JUICIOS EJECUTIVOS
35	TERCERÍA COADYUVANTE
36	TERCERÍA EXCLUYENTE
37	OTROS ASUNTOS DE CUANTÍA INDETERMINADA
38	RECURSO DE CASACIÓN O DE HECHO INTERPUESTO
39	RECURSO DE APELACIÓN
40	INFORMACIÓN SUMARIA
41	DILIGENCIA FUERA DEL LOCAL JUDICIAL A CARGO DEL PETICIONARIO.
42	RECONOCIMIENTO EXTRAPROCESAL DE FIRMAS
43	ACCIONES CAUTELARES FUERA DE PROCESO
44	MEDIDA CAUTELAR
45	JUICIO DE RECUSACIÓN Y COMPETENCIA
46	RECURSO DE AMPARO
47	RECURSO DE HABEAS DATA
48	ARRENDAMIENTO DE CASILLERO JUDICIAL
49	REGISTRO DEL TÍTULO DE ABOGADO EN LA CORTE SUP.
50	INSCRIPCIÓN DE PERITOS JUDICIALES
51	CUOTA ANUAL
52	DAÑO MORAL
53	CONFESIÓN JUDICIAL
54	NOMBRAMIENTOS DE CURADOR



55	REGISTRO DE PERITOS
56	RECONVENCIÓN
57	APELACIÓN DE CUANTÍA INDETERMINADA

Fuente: Archivo Digital, Tasas Judiciales 2007-2008, UAF-Cañar

Mientras que desde el año 2008 los ingresos autogestionados del Distrito son:

Tabla 16: “Tipos de Ingresos Autogestionados”

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR	
INGRESOS AUTOGESTIONADOS 2008-2010	
1	ARRENDAMIENTO DE CASILLERO JUDICIAL
2	REGISTRO DEL TITULO DE ABOGADO EN LA CORTE SUP.
3	INSCRIPCIÓN DE PERITOS JUDICIALES
4	CUOTA ANUAL
5	REGISTRO DE CENTROS DE MEDIACIÓN
6	ARRIENDOS
7	EFFECTIVIZACIÓN DE FIANZAS

Fuente: Archivo Digital, Tasas Judiciales 2008, UAF-Cañar

3.2 Valores de las Tasa Judiciales y los Ingresos Autogestionados.

Las tasas judiciales tenían costos que oscilaban entre \$5.00 y \$50.00, además habian casos especiales que se tasaban según la cuantía determinada en la demanda, mientras que los ingresos autogestionados de hoy en dia oscilan \$12.00 \$100.00.

Así los montos anuales ingresados por el Cobro de Tasas Judiciales e ingresos propios son:



Tabla 17: “Ingresos por Tasas Judiciales y Autogestión”

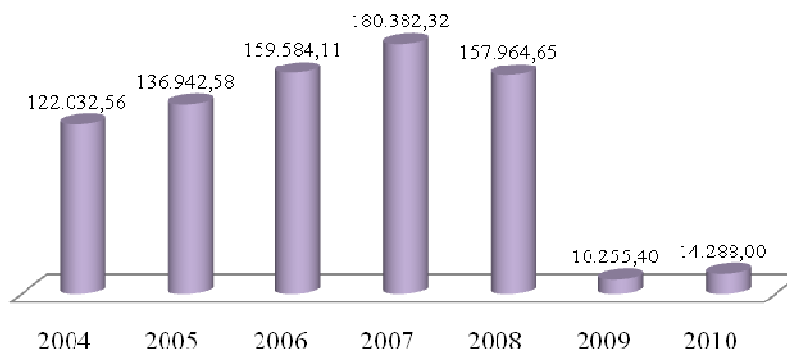
CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR		
AÑO	Valores Recaudados	
	Tasas Judiciales	Auto-gestionados
2004	122,032.56	-
2005	136,942.58	-
2006	159,584.11	6,635.12
2007	180,382.32	4,625.52
2008	157,964.65	3,902.00
2009	10,255.40	460.00
2010	14,288.00	149.00

Fuente: Reportes Anuales. Archivo de Contabilidad del CNJ del Cañar.

Elaboración: Autora

Ilustración 4: "Comparativo Tasas Judiciales 2004-2010"

Valores Recaudados por Tasas Judiciales



Elaborado: Autora

3.3 Destino de los Ingresos por Tasas Judiciales y Autogestionados.

Los ingresos por Tasas Judiciales y ahora los ingresos por Autogestión fueron creados con el fin de solventar ciertos gastos de la cuenta **53000 Bienes y Servicios de Consumo**, según la necesidad de cada distrito, fue así que, con los ingresos por tasas judiciales que el Consejo de la Judicatura del Cañar percibió



hasta el 2007 el distrito pudo manejar de forma autónoma tanto los ingresos como gastos permitiendo mantener en funcionamiento la administración de justicia en la provincia del Cañar, aunque como señala el encargado de la parte financiera en la institución³⁵, las asignaciones por parte de la planta central siempre han constituido un problema, pues a pesar de la planificación y proyección de gastos remitida a Quito, siempre se ha asignado cerca del 80% del valor solicitado del Distrito. Pero entonces *¿ qué era lo positivo de tener ingresos por tasas judiciales?*, y quizás podemos decir que había más facilidad de disponer con recursos económicos que aunque eran igual que hoy asignados desde la planta central, el conocimiento del valor total ingresado y luego depositado en la cuenta bancaria³⁶ asignada por el Ministerio de Economía y Finanzas, le daba al Distrito mayor capacidad que la que hoy tiene para exigir un desembolso digno de acuerdo a sus ingresos, pues hoy el Distrito debe igual que antes planificar y ahora con mucho mas apego a las leyes, pero sin tener resultados favorables, pues las asignaciones presupuestarias son asignadas al distrito con una disminución, asignándose solo un 80% a 90% de lo solicitado.

La recaudación por concepto de tasas judiciales significó aproximadamente el 6% del presupuesto de la Función Judicial del Cañar.

El presupuesto por Tasas Judiciales solventaba en gran medida los Gastos Corrientes del Distrito, como:

- Combustibles y Lubricantes
- Materiales de Oficina
- Materiales de Aseo
- Productos y Materiales Farmacéuticos
- Materiales de Construcción y Eléctricos
- Otros Bienes de Uso y Consumo

³⁵ En el Distrito, es la Unidad Financiera, la encargada de la parte financiera y contable, de esta manera el Sr. Luis Rogelio González, con 10 años de trabajo en esta unidad da claras nociones del manejo del Distrito, en el sentido de los Ingresos Judiciales.

³⁶ La cuenta bancaria del Consejo de la Judicatura para los depósitos Judiciales era en el Banco del Fomento No.0010001684 - TASAS JUDICIALES



Pero hoy en día dentro de la asignación anual realizada por la planta central se contemplan los valores requeridos para solventar estos gastos, mismos que se especifican en el PAC.

Es preciso recalcar que con la eliminación de los ingresos por tasas judiciales, los propósitos de mejorar institucionalmente en beneficio de brindar un mejor servicio de justicia se ha cumplido en forma parcial, además que ha ido en contra del Art. 14³⁷, pues aunque el criterio de desconcentración se ha cumplido parcialmente la autonomía económica ha sido anulada en su totalidad aún cuando existen ingresos propios, éstos son enviados a la planta central, donde en una aparente reasignación son captados nuevamente por el CNJ del Cañar en beneficio de una mejor administración de justicia para el Cañar.

Así, puede observarse a continuación que en el período 2007 a 2010, en el Distrito de Cañar, el número de causas se han incrementado progresivamente, nótese que el aumento es significativo del año 2007 al 2008, en el que de 2506 causas ingresadas se pasa a 7410 causas respectivamente. Lo que constituye un aumento considerable en la carga procesal asumida después de la eliminación de algunas tasas judiciales e instaurando la Gratuidad en el Servicio de Justicia.

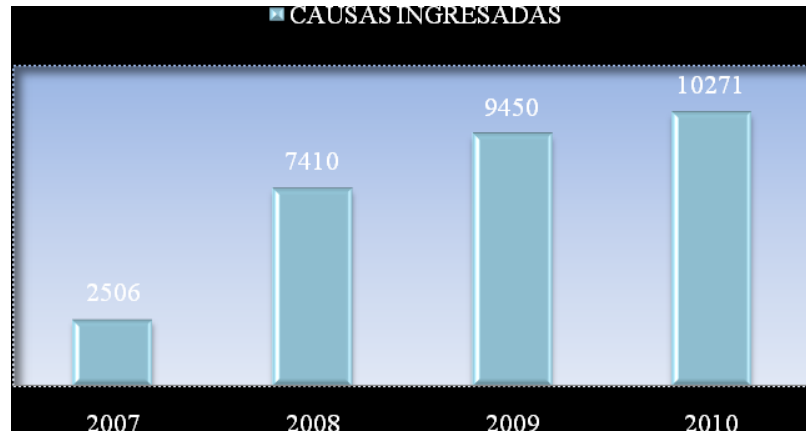
³⁷ **Art. 14.- PRINCIPIO DE AUTONOMÍA ECONÓMICA, FINANCIERA Y**

ADMINISTRATIVA.- La Función Judicial goza de autonomía económica, financiera y administrativa. Administrativamente se rige por su propia ley, reglamentos y resoluciones, bajo los criterios de descentralización y desconcentración.

El Estado tendrá la obligación de entregar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades del servicio judicial que garantice la seguridad jurídica. El incumplimiento de esta disposición será considerado como obstrucción a la administración de justicia.



Ilustración 5: "Causas Ingresadas"



Elaborado: Autora

4. PLAN OPERATIVO ANUAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL CAÑAR

El POA (Plan Operativo Anual), es definido como un programa concreto de acción de corto plazo, que es derivado del plan de largo plazo, cuya asignación de recursos humanos y materiales se basan en los objetivos, estrategias, metas y acciones que hacen posible el cumplimiento de tareas y objetivos de un proyecto o proyectos específicos³⁸.

Así, según el artículo 206 establece: "El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. La Ley determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, su Estructura y funciones

El manejo administrativo, económico y financiero de la Función Judicial, se hará en forma desconcentrada", los lineamientos del POA se basan en el

³⁸ Mayor información en la página # 31 del CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS, literal D2.2.3 Planes Operativos.



principio de desconcentración y descentralización, es importante destacar que su apego a la ley en la institución ha sido más de palabra que de forma, así en la parte administrativa en el CNJ de Cañar esta desconcentración en la parte administrativa ha incluido la posibilidad de emitir: Certificados de Trabajo, Justificación de Ausencias Laborales sean Temporales o por Vacaciones, en ciertos casos por medio de la Secretaria de la Dirección Provincial, ésta puede posesionar en los cargos a nuevos judiciales sobre todo en cuanto a los nombramientos provisionales, etc.; la importancia de tomar un control descentralizado en torno a estas acciones le ha permitido a la institución dar un servicio más dinámico, ágil y oportuno a sus demandantes internos, que son todos los judiciales y externos que son la población del Cañar. La desconcentración y descentralización no se da en el ámbito financiero, el manejo en Quito con el sistema de eSigef: **51** Remuneraciones y **84** Capital son financiadas y pagadas a través del sistema electrónico por la planta central (CNJ-Quito), la elaboración de nómina y sus ajustes mensuales son realizados en el Distrito del Cañar pero con las normativas y supervisión impuestas por la planta central, es decir aún el manejo lo tiene Quito, de igual forma sucede con los Anticipos de Sueldos, es el Distrito del Cañar a través de su Unidad Financiera, donde el pagador³⁹ es el que recepta y organiza las peticiones de Anticipos de Remuneraciones, y que luego de cargar hasta el día 20 de cada mes en el Sistema del eSigef es en la planta central donde se efectiviza el correspondiente pago según lo presentado por el Distrito, este proceso es realizado en todas las Direcciones Provinciales a nivel nacional.

En el POA, se planifica la operatividad anual de actividades alineado a su objetivo estratégico establecido para cada una de las cuentas que estructuran la Proforma Presupuestaria del Consejo de la Judicatura del Cañar:

³⁹ En este punto es importante recalcar la Falta del Perfil del Personal del CNJ del Cañar, que en muchos casos sobre pasan los 35 años de servicio o el límite de imposiciones mensuales necesarias para jubilarse y 80 años de edad, constituyendo éstas personas más un obstáculo para el desarrollo laboral que un apoyo, dado su pensamiento laboral de retrógrado, justamente es este uno de los temas que serán motivo principal de la Reestructuración del Consejo Nacional de la Judicatura, aprobado en el último referéndum.



Grupo de Cuentas del Consejo de la Judicatura del Cañar

1. **Grupo 530000: Bienes y Servicios De Consumo**, agrupa a 20 subcuentas, según la característica de la actividad o servicio que son: Agua Potable, Energía Eléctrica, Telecomunicaciones, Servicio de Correo, Edición Impresión Reproducción y Publicaciones, Servicio de Aseo, Otros Servicios Generales, Pasajes al Interior, Viáticos y Subsistencias en el Interior, Edificios Locales y Residencias, Mobiliario,, Maquinarias y Equipos, Vehículos, Combustibles y Lubricantes, Materiales de Oficina, Materiales de Aseo, Medicinas y Productos Farmacéuticos, Materiales de Construcción Eléctricos Plomería y Carpintería, Otros de Uso y Consumo Corriente
2. **Grupo 840000: Bienes de Larga Duración**, agrupa a 4 subcuentas, según la característica de la actividad o servicio que son: Mobiliarios, Maquinarias y Equipos, Equipos Sistemas y Paquetes Informáticos, Edificios Locales y Residencias, Otro Bienes Inmuebles.

De esta manera el Consejo de la Judicatura del Cañar elabora anualmente por el mes de mayo y en un tiempo aproximado de dos meses en base al formato de POA establecido por la Planta Central del CNJ, en Quito⁴⁰, realiza el POA⁴¹ para cada cuenta de la Proforma Presupuestaria, en total 24, para el trabajo de investigación presente se consideran los Planes Operativos del 2009 y 2010, mismos que fueron realizados en forma conjunta según los requerimientos y planificación de los funcionarios del Distrito encargados de las actividades de compras directas o electrónicas, contratación, distribución y manejo de Bienes y Servicios que son requeridos en el Distrito.

⁴⁰ Refiérase al ANEXO N°5 para consultar formato diseño POA

⁴¹ Refiérase al ANEXO N°6 para ver los POA 2009 y POA 2010 del CNJ del Cañar



La manera de conocer si el POA se cumple según lo planificado es conocer el nivel del presupuesto ejecutado en relación con el presupuesto asignado en el periodo, determinando así la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa en el Distrito. Es decir un nivel alto de ejecución presupuestaria refleja un alto nivel de eficiencia pero que no precisamente refleja la eficacia en la gestión administrativa que es de esperarse para el cumplimiento de los objetivos estratégicos. En este caso para el POA 2009 y POA 2010, nótese que el presupuesto asignado debería corresponder al valor del presupuesto referencial del POA⁴² presentado a Quito, así:

Tabla 10: "EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2009 Y 2010"

POA	CUENTA GENERAL	PRESUPUESTO REFERENCIAL POA	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO CODIFICADO	PRESUPUESTO DEVENGADO	NIVEL EJECUTADO DEL PRESUPUESTO REFERENCIAL	NIVEL EJECUTADO PERIODO FISCAL
2009	530000	865,665.36	153,972.94	178,972.04	178,972.04	20.67%	99.69%
2010	530000	338,445.00	161,210.29	296,932.16	296,748.20	87.68%	99.94%
2009	840000	155,000.00	153,972.94	178,972.04	178,972.04	115.47%	99.69%
2010	840000	1,359,110.36	38,779.77	1,413,728.34	1,402,293.38	103.18%	96.54%
2009	510000	155,000.00	153,972.94	178,972.04	178,972.04	115.47%	99.69%
2010	510000	2,873,220.72	38,779.77	1,413,728.34	1,402,293.38	48.81%	96.54%

Fuente POA 2009 Y 2010 CNJ-CAÑAR

De esta manera es importante rescatar algunas conclusiones que demuestran que el POA es un mecanismo seguido por el CNJ del Cañar en cumplimiento con los procesos de gestión que hoy el sector público está obligado cumplir, a fin de enumerar los objetivos, áreas responsables y recursos necesarios para llegar a la meta.

El POA del Distrito se resume en la en la planificación de actividades en torno a sus tres cuentas:

⁴² Refiérase al ANEXO N°7 para ver modelos de POA y asignación recibida para distintos proyectos.



- 530000 Gasto Corrientes
- 840000 Capital
- 840000 Inversión
- 510000 Remuneraciones o Personal

De estas 4 cuentas sólo la de 53 y 84 se planifica y administra en el Distrito mientras que con las cuentas del grupo 51 se planifican en el Distrito, pero se administran en la planta central.

Por eso en el cuadro anterior se puede ver que las asignaciones presupuestarias de los años 2009 y 2010 en ciertos casos no llega ni al 50% la asignación de lo solicitado, por ejemplo para el año 2009 se necesitaba en la cuenta 53 de Gastos Corrientes \$865,665.36 pero se asignó solo 20.67%, el valor devengado este año fue \$178,972.04 que representa el 99,69% de ejecución.

Para el 2010 el valor requerido para Gastos Corrientes fue menor al del año anterior, y su asignación fue cerca del 87.68% del valor presupuestado en el POA de este año, mientras que el nivel de ejecución del presupuesto fue de 99,69% y aunque los valores devengados reflejen una eficiente gestión presupuestaria no precisamente refleja una efectivización de los objetivos planteados

Al considerar la cuenta 84 de Capital e Inversión, en el año 2009 - 2010 el valor requerido es alto dado que existía como objetivo estratégico el equipamiento, adquisición y mejora de tres Casas Judiciales para el Distrito en Azogues, La Troncal y Déleg.

En cuanto a la cuenta de Remuneraciones los montos del año 2009 al 2010 son altos debido a que se contempló en el POA la creación de 26 puestos judiciales. En el cuadro a continuación se detalla el número de puestos un total 32 denominaciones y el número de cargos que han sido creados según cada denominación dando como resultado 148 funcionarios judiciales de los cuales el



95% tienen nombramiento definitivo y la diferencia son contratos, así mismo el costo de esta nomina asciende a un valor anual de \$255,497.17

Tabla 19: "PUESTOS Y REMUNERACIONES DEL CNJ-CAÑAR"

Nº	DENOMINACIONES	Nº CARGOS	ESCALA	RMU BANDA BASE	TOTAL
1	ABOGADO DIRECCIÓN PROVINCIAL	1	16	4,100.00	4,100.00
2	AMANUENSE	9	3	1,100.00	9,900.00
3	ANALISTA 2	3	6	1,400.00	4,200.00
4	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 1	1	3	1,100.00	1,100.00
5	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 2	3	4	1,200.00	3,600.00
6	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 3	3	5	1,300.00	3,900.00
7	AUXILIAR DE SERVICIOS 1	3	1	900.00	2,700.00
8	AUXILIAR DE SERVICIOS 2	5	2	1,000.00	5,000.00
9	AYUDANTE JUDICIAL 1	32	4	1,200.00	38,400.00
10	AYUDANTE JUDICIAL 2	12	5	1,300.00	15,600.00
11	CHOFER	1	3	1,100.00	1,100.00
12	CONTADOR 2	1	9	2,757.63	2,757.63
13	JUEZ DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	5	13	2,400.00	12,000.00
14	COORDINADOR DE JUZGADOS CORPORATIVOS	2	9	2,227.86	4,455.72
15	DIRECTOR CENTRO DE MEDIACIÓN	1	8	1,600.00	1,600.00
16	DIRECTOR PROVINCIAL C.J.	1	16	4,100.00	4,100.00
17	GUARDIÁN	1	2	1,000.00	1,000.00
18	JUEZ CIVIL	11	13	2,400.00	26,400.00
19	JUEZ CORTE PROVINCIAL	7	13	2,400.00	16,800.00
20	JUEZ PENAL	7	13	2,400.00	16,800.00
21	JUEZ TRANSITO	1	13	2,400.00	2,400.00
22	JUEZ TRIBUNAL PENAL	4	13	2,400.00	9,600.00
23	JUEZ TRIBUNAL PENAL PRESIDENTE	2	13	2,400.00	4,800.00
24	OFICIAL MAYOR CORTE PROVINCIAL	2	10	2,513.98	5,027.96
25	PAGADOR 2	1	8	2,513.98	2,513.98
26	SECRETARIO DE SORTEOS Y CASILLEROS	1	15	2,227.86	2,227.86
27	SECRETARIO JUZGADO	22	15	1,700.00	37,400.00
28	SECRETARIO RELATOR CORTE NACIONAL	2	15	3,034.82	6,069.64
29	SECRETARIO TRIBUNAL PENAL	1	15	2,809.26	2,809.26
30	SUPERVISOR EDUCADOR 1	1	8	2,513.98	2,513.98
31	SUPERVISOR MEDICO 1	1	8	2,513.98	2,513.98
32	TRABAJADOR SOCIAL 1	1	8	2,107.16	2,107.16
	TOTAL	148			255,497.17

Fuente: "Rendición de Cuentas", Informe a la Asamblea 2010, pág. 99



La elaboración del POA permite conocer que:

- El 100% de los servidores judiciales de la ciudad de Azogues poseen acceso a la Red Informática, en proceso de adhesión se encuentran Cañar, La Troncal, El Tambo y Déleg.
- En cuanto Equipos Informáticos, según el Jefe de Informática del Distrito⁴³ en cada Dependencia Judicial existe una Equipo por cada funcionario, en casos puntuales existen 6 equipos en una dependencia judicial donde laboran 4 funcionarios judiciales.
- El uso de herramientas tecnológicas, el internet e intranet en el distrito de Azogues es de entre el 50% y 60% de usuarios; en los distritos de Cañar, La Troncal, El Tambo y Déleg, no cuenta con servicios informáticos. La inexistencia de herramientas informáticas se deben principalmente a la falta de conocimientos básicos en esta área por parte de los funcionarios, además los funcionarios aducen que utilizar esta herramienta genera inseguridad por tanto no le encuentran utilidad, bloqueando el proyecto de Sistematización de la Función Judicial, en busca de una administración cero papeles.
- En cuanto a los Sistemas y Paquetes Informáticos que se utilizan en el Distrito del Cañar, es importante destacar que desde el año 2008 en cumplimiento con el Decreto 1014⁴⁴, en el que se establece como política que las entidades de la Administración Pública, usen software libre en sus sistemas y equipamientos informáticos con el fin de optimizar éstos recursos económicos en otras necesidades institucionales, de esta manera en el Distrito del Cañar el encargado del Área de Sistemas, desarrolla el

⁴³ Ing. Álvaro Méndez, Jefe de la Unidad Informático, desarrolla los sistemas requeridos en el CNJ del Cañar con software libre.

⁴⁴ Refiérase al Anexo 8 para ver el Decreto N° 1014 "Software Libre"



software necesario, en este punto existe inconformidad entre los funcionarios judiciales en medida de que el proyecto de modernización y sistematización parecería estar sesgado, pues a pesar de que las autoridades ha facilitado los equipos informáticos la instalación de los sistemas es lenta y extemporánea.

- El Consejo de la Judicatura del Cañar tiene un solo sistema para realizar **“Control Administrativo”** éste tiene los siguientes módulos: proveeduría, almacén, activos fijos y bienes de control administrativo; el sistema es poco dinámico y aun que permite obtener reportes estos son simples. En el Distrito del Cañar el sistema fue instalado en el año 2008 su objetivo controlar los bienes, consumos de las dependencias, compras a proveedores, ingreso y egreso de materiales, sin embargo no fue hasta marzo del 2010 que éste entro a funcionar.
- Es importante señalar que el CNJ con el fin de de fortalecer sus servicios de información y transparencia implementó el Canal de Internet (Dirección Nacional de Informática, 2008) en cada uno de los Distritos a Nivel nacional, “facilitando el acceso y navegación de información administrativa judicial por medio del PORTAL WEB tanto a sus clientes internos como externos”. En provincias como Pichincha, Guayas, Azuay y otras, el Portal Web se ha convertido en el principal canal de comunicación y herramienta de transparencia, pero en el Cañar el desarrollo del Portal Web del CNJ del Cañar se encuentra suspendido, el proyecto arranco en el 2008 y hasta la fecha ha sido concluido, la falta de organización, control y asesoramiento técnico interno ha hecho que esta valiosa herramienta sea sub utilizada, así ingresar a la página del CNJ del Cañar resulta una actividad escasa en apoyo de una mejor imagen y gestión institucional.



4.1 Niveles de Ejecución Reportados

El Consejo de la Judicatura del Cañar es una “Unidad Ejecutora **UE**” o “Entidad Operativa Desconcentrada”⁴⁵, *con atribuciones y competencias para realizar funciones administrativas y financieras, estructuralmente forma parte de una Institución.*

Los presupuestos son asignados a nivel de unidad ejecutora; por tanto, son la instancia responsable, en lo operativo, de las distintas fases del ciclo presupuestario; para tal efecto se regirá a las disposiciones y normas del ente rector canalizadas a través de la UDAF⁴⁶ y de las Unidades Coordinadoras de las que deberá requerir su aprobación o autorización en todo aquello que no se encuentre dentro de su marco de competencias (Ministerio de Finanzas, 2008).

Luego del POA, sigue la asignación presupuestaria desde la UDAF⁴⁷ a cada Distrito aplicando las técnicas presupuestarias que permiten introducir elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos.

La evolución de las técnicas presupuestarias en el Ecuador debe ser explicada a la luz del peso relativo que cada una de las funciones político-institucional, económica y gerencial del presupuesto ha representado en su momento, lo que ha estado sujeto a las condiciones de institucionalidad democrática del país, crisis fiscal, factores externos de auge y recesión económica e inclusive catástrofes naturales.

Las técnicas presupuestarias son parte del sistema de presupuesto y deben ser examinadas en el marco de su interrelación con los otros sistemas de la administración financiera pública. El éxito o fracaso en el cumplimiento de los objetivos y metas esperados, contenidos en los presupuestos depende, a más de otros factores externos, de cómo fluyen los recursos para la ejecución de los programas, de la información financiera de la gestión presupuestaria, de las

⁴⁵ Refiérase Anexo N° 9 para ver Acuerdo N° 093, El Ministerio de Finanzas, Art. 1.

⁴⁶ Unidad de Administración Financiera



posibilidades de efectuar modificaciones oportunas a los presupuestos, etc. En esa óptica la evolución de las técnicas presupuestarias en nuestro país ha formado parte de un proceso de la mano del régimen de gobierno, de la influencia de las crisis económicas, del área institucional, del reordenamiento del rol del estado en la economía y de la mayor participación ciudadana.

Se pueden distinguir tres etapas en el proceso de evolución del presupuesto:

1. La primera entre 1960 y 1992 caracterizada por la implantación del presupuesto por **programas** y del enfoque sistémico de la administración financiera pública en que el sistema de presupuesto es parte integral.
2. La segunda entre 1992 y 2006 en que se promueve una modernización del estado y se deja de lado el presupuesto por programas por una técnica menos compleja de asignación acorde con un rol menos importante del estado bajo un enfoque de **descentralización**.
3. La tercera o actual bajo la expectativa de un nuevo orden, legal, político y administrativo del estado que significa un cambio en las reglas de juego de asignación de recursos, con una visión de **eficiencia y eficacia** en la gestión pública sobre la que se pueda calificar el desempeño público; una vinculación más sólida entre presupuesto y gestión pública con la aplicación de métodos más flexibles y realistas.

Así el presupuesto asignado a las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, hoy se realizan en función de la "*Eficiencia y Eficacia*"⁴⁸ de su *ejecución presupuestaria*, es decir si el distrito el año fiscal inmediato anterior, que

⁴⁸ **Eficiencia:** Se refiere a la asignación y utilización de los recursos del presupuesto en términos de la producción de bienes y servicios públicos producidos al menor costo posible para una determinada característica y calidad de los mismos.

Eficacia: Es el presupuesto que contribuirá a la consecución de las metas y resultados definidos en los programas contenidos en el mismo.



ejecutó entre el 90% y 100% de su asignación el siguiente año podrá recibir una asignación igual o mayor, pues el alto porcentaje de ejecución presentado hace estimar a los técnicos administrativos que dicho distrito cumplió con todos los objetivos planteados en el POA presentado a la UDAF para dicho periodo.

Esta nueva visión de medir el Desempeño del Sector Público resulta en el caso del Consejo de la Judicatura un proceso inequitativo, inoportuna e ineficiente al momento de catalogar la gestión pública de cada distrito.

Al 31 de diciembre del 2010 se muestra en el siguiente cuadro la ejecución presupuestaria detallada de cada Distrito, incluido el CNJ del Cañar:

Tabla 20: “Ejecución Presupuestaria del CNJ a nivel nacional”

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31/12/2010							
DISTRITO	ASIGNADO	MODIFICADO	CODIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	%EJECUCIÓN
AZUAY	912,252.99	517,644.79	1,429,897.78	1,394,122.04	1,394,122.04	1,394,122.04	97.50
BOLÍVAR	457,471.12	97,602.68	359,868.44	336,626.76	336,576.76	336,576.76	93.53
CAÑAR	206,049.40	1,560,950.24	1,766,999.64	1,710,833.21	1,710,833.21	360,833.21	96.82
CARCHI	45,373.54	663,323.79	708,697.33	640,072.68	342,004.63	133,004.63	48.26
COTOPAXI	99,497.02	137,843.33	237,340.35	228,242.58	228,242.53	228,242.53	96.17
CHIMBORAZO	133,390.81	443,402.77	576,793.58	400,849.58	399,889.58	399,889.58	69.33
EL ORO	1,456,208.34	1,828,415.57	3,284,623.91	2,337,753.99	1,523,844.07	890,773.66	46.39
ESMERALDAS	301,268.29	612,750.53	914,018.82	555,438.99	555,438.99	555,438.99	60.77
GUAYAS	3,256,061.43	1,209,534.01	4,465,595.44	3,283,111.24	2,467,864.10	2,467,864.10	55.26
IMBABURA	369,265.04	43,560.37	325,704.67	316,145.36	315,595.36	293,001.00	96.90
LOJA	309,403.30	2,161,883.88	2,471,287.18	1,564,924.77	1,376,985.19	526,345.19	55.72
LOS RÍOS	365,681.66	699,265.19	1,064,946.85	676,278.94	676,278.94	538,449.43	63.50
MANABÍ	832,308.13	1,932,167.78	2,764,475.91	1,871,065.97	1,056,275.04	1,056,275.04	38.21
MORONA SANTIAGO	152,511.80	58,383.95	210,895.75	207,358.17	207,358.17	207,358.17	98.32
NAPO	59,475.08	80,967.24	140,442.32	135,725.65	132,319.19	132,319.19	94.22
PASTAZA	557,669.70	436,438.51	121,231.19	112,870.35	112,820.25	112,820.25	93.06
PICHINCHA	1,367,565.45	1,273,342.92	2,640,908.37	2,440,998.78	2,288,454.77	2,215,767.69	86.65
TUNGURAHUA	408,120.14	53,981.30	354,138.84	332,718.41	332,718.41	332,718.41	93.95
ZAMORA CHINCHIPE	490,730.82	1,383,551.11	1,874,281.93	1,485,993.51	362,057.24	362,057.24	19.32
GALÁPAGOS	166,893.70	55,629.81	111,263.89	107,078.65	107,078.65	107,078.65	96.24
SUCUMBÍOS	2,285,085.48	460,255.12	1,824,830.36	1,768,377.26	1,768,377.26	268,377.26	96.91
SANTO DOMINGO	-	119,820.00	119,820.00	47,894.32	47,498.54	47,498.54	39.64



PLANTA CENTRAL	218,850,609.18	27,299,530.40	191,551,078.78	182,124,525.46	181,488,814.84	181,475,133.75	94.75
TOTAL	233,082,892.42	43,130,245.29	219,319,141.33	204,079,006.67	199,231,447.76	194,441,945.31	90.84

Fuente: “Rendición de Cuentas”, Informe a la Asamblea 2010, pág. 53

Según este cuadro del presupuesto asignado al CNJ que fue de \$ 219,319,141.33 y se ejecutó por la entidad en general 90.84% del valor asignado, es decir en el periodo fiscal 2010, la Institución en conjunto con sus Direcciones Provinciales, tuvieron un excelente desempeño financiero, por tanto para el periodo siguiente debía asignarse el valor presupuestado de \$411 millones pues cumplió con el requisito de “Eficiencia” en el 2010 sin embargo para el 2011 solo se asignó el 50% del presupuesto requerido, supuestamente porque el CNJ no hizo uso efectivo de sus recursos, tal como lo afirmo la ministra coordinadora de la Política Económica Katuska King: “El problema que tiene la Función Judicial es la capacidad de ejecución” (**El Telégrafo, 2010**). Contradiendo sin duda lo expuesto anteriormente.

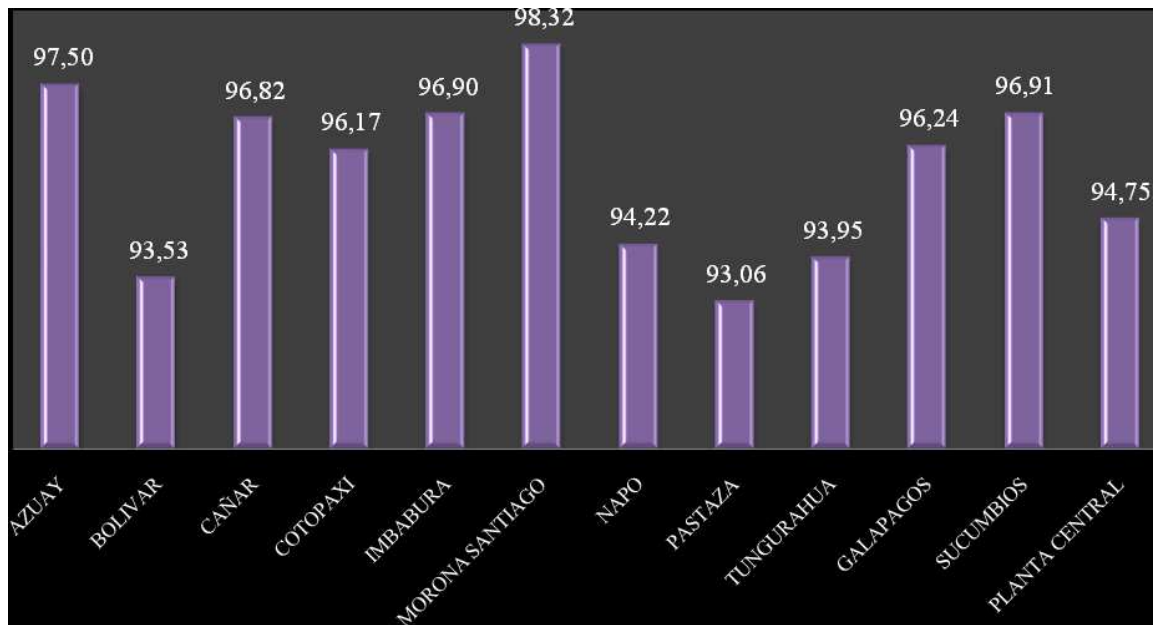
La ejecución en los distritos podemos categorizar de la siguiente manera de tal forma se da un criterio de evaluación, así:



Así en el año 2010 los Distritos del CNJ que tuvieron una Gestión Eficiente y Eficaz y que fueron:



Ilustración 6: "Distritos con Ejecución Presupuestaria Eficiente"

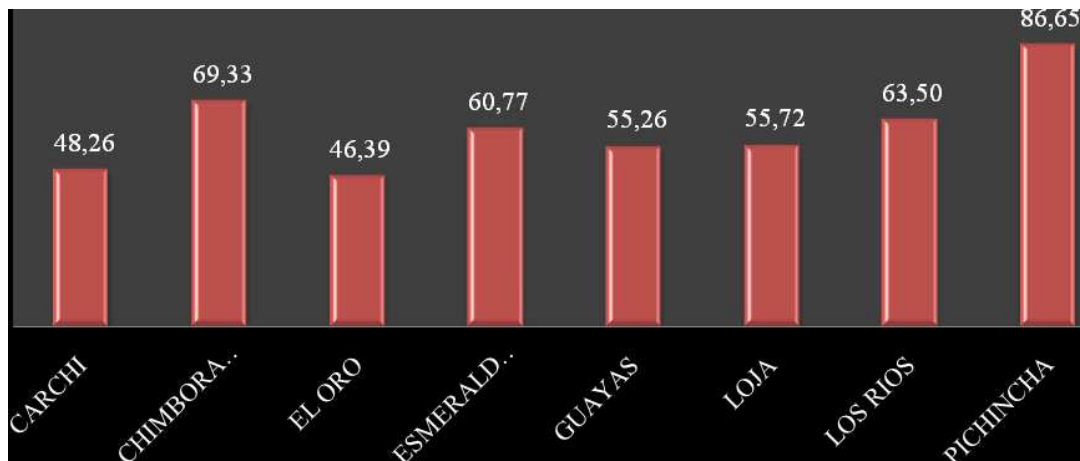


Elaboración: Autora

En el siguiente nivel de ejecución presupuestaria se encuentran los Distritos Judiciales que durante el año 2010, gastaron su presupuesto de forma poco eficiente y son:



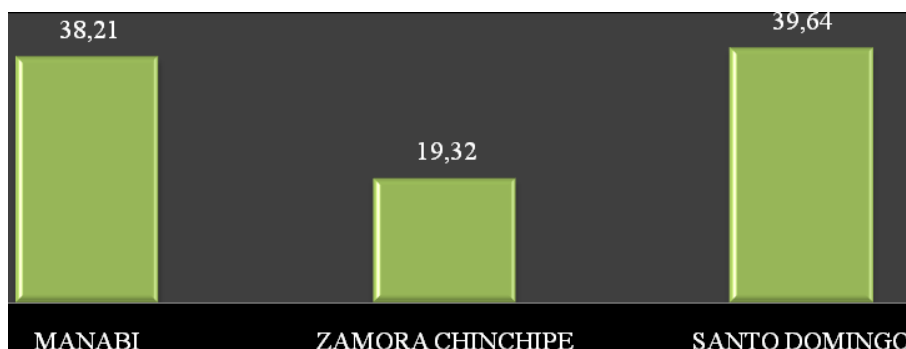
Ilustración 7: "Distritos con Ejecución Presupuestaria de Mediana Eficiencia"



Elaboración: Autora

En el último nivel de medición están los Distritos que no lograron cumplir con al menos el 50% de ejecución, convirtiéndose así en los Distritos con el desempeño financiero más bajo del Consejo de la Judicatura

Ilustración 8: "Distritos con Ejecución Presupuestaria Deficiente"



Elaboración: Autora

Como se puede ver en su gran mayoría los Distritos del Consejo de la Judicatura ejecutan su presupuesto según los niveles establecidos de forma eficiente, es decir que de acuerdo a la asignación recibida, su utilización presupuestaria sirvió



cumplir con la producción de bienes y servicios que permitan un mejor servicio de justicia según el POA del año 2010, considerando el Distrito objeto de análisis, Cañar, su ejecución en el año 2010 fue 96.82% lo indicaría que del valor asignado para este el distrito ejecuto el mismo de acuerdo a los estándares establecidos, al mismo tiempo esta alta ejecución presupuestaria representa la realización de los objetivos planteados en el POA 2010. Pero al considerar la cuenta **Equipos, Sistemas y Paquetes Informáticos**, del POA 2010 presentado a la planta central en la que el presupuesto requerido para cumplir con el PROYECTO: ADQUISICIÓN DE EQUIPOS Y PAQUETES INFORMÁTICOS, fue de \$70.000,00, y comparar con la asignación real de este año, muchos objetivos según la Dirección del Distrito fueron imposibles de cumplir dado la limitación económica y la creación e ingreso de mas judiciales al distrito.



CAPITULO 3:

3.1 Conclusiones

- Los problemas en términos judiciales, que hoy en día existen en el Ecuador vienen de antaño, y han sido tratados para superarlos a lo largo de las 21 constituciones que se han hecho en el Ecuador desde su nombramiento como República. La inestabilidad del sistema judicial junto al análisis de otros índices importantes de libertad, competitividad, transparencia y gobernabilidad ha posicionado al Ecuador en el ranking de productividad nivel latinoamericano como peor que el 70 por ciento de todos los países analizados. Los cuerpos legales para mejorar el sistema de justicia son sólo una parte del sistema, es necesario tener un plan institucional no sólo como un libro de enunciados, sino como una herramienta eficaz de gestión pública, para ello es preciso contar con un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión pública que transparente los resultados y actividades del sistema judicial con la finalidad no sólo de tener alertas tempranas, corregir las estrategias que se implementen sino también generar información oportuna y veraz para que la institución recupere la confianza ciudadana.
- La aprobación en referendum de la Constitución del 2008, cambió de un modelo que privatizaba el acceso a la justicia pues quienes podían pagar las tasas judiciales podían acceder a este servicio, en tanto que con la actual Constitución se tiene un modelo de justicia que garantiza el acceso a



la justicia sin ningún costo para la ciudadanía, lo que ha generado que hoy en día los organismos de justicia y en concreto el caso analizado en este trabajo el CNJ del Cañar, la demanda del servicio de justicia se haya incrementado. En este sentido, es necesario establecer estrategias de comunicación interna y externa para atender estas demandas, así mismo es preciso una reorganización interna basada en talentos humanos eficientes y con sistemas informáticos modernos que permitan optimizar los tiempos de atención mejorando la calidad del servicio a la ciudadanía. De esta forma se potencializará el tiempo y los recursos públicos también se informará debidamente a la ciudadanía que en muchos casos por falta de información realiza demandas que no tienen sustento legal quitando tiempo y espacio para el análisis y despacho de causas que ameritan el servicio de justicia.

- ➡ Con la política de cobro de tasas judiciales el Distrito tenía mayor capacidad presupuestaria y autonomía en las decisiones administrativas que la que hoy tiene, así pues, podía exigir desembolsos de acuerdo a los ingresos que percibía por el cobro de las distintas tasas que representaban el 6% del presupuesto recibido. En cambio con la política de gratuidad al servicio de justicia si bien se beneficia a la ciudadanía por la mayor accesibilidad a este servicio en cambio la institución está desbordada por las demandas de servicio y su capacidad de respuesta se encuentra limitada al manejo centralizado de las decisiones y sobre todo depende de las asignaciones presupuestarias de la planta central, estas asignaciones varían entre el 80% al 90% de lo solicitado

- ➡ Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de la



Función Judicial, el CNJ del Cañar ha procurado mediante la planificación, la programación y la optimización de sus limitados recursos económicos brindar un servicio de justicia eficiente y oportuno en beneficio de la población de la Provincia del Cañar, así mediante la adquisición de dos casas judiciales una para el Cañar y otra en La Troncal y la proyección de contar también con una casa judicial en el Cantón Déleg, además de la adquisición del edificio realizada en el 2010 para que funcione la parte administrativa de la Función Judicial en la ciudad de Azogues, y la creación de unidades judiciales han permitido que el servicio de justicia en la provincia para el periodo analizado 2008 - 2010 en términos productivos en promedio se sitúe en 86%, es decir del 100% de causas ingresadas a la Corte de Justicia del Cañar en estos tres años el 86% han sido resueltas en beneficio de la población que demanda estos servicios en la provincia, con mejores espacios físicos y mayor cantidad de funcionarios judiciales al servicio de la población cañareense.

- ➡ Aunque existe una visión clara de los procesos administrativos que debe cumplir el CNJ y se han cumplido en parte con las recomendaciones realizadas por la Contraloría General del Estado en el 2008, al margen del Proyecto de Descentralización y Desconcentración, se creó así la “*Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura del Cañar*”, las funciones atribuidas a esta Dirección carecen de un modelo de Gestión, de acuerdo a su espacio físico y personal que permita responder al proceso de descentralización que se planteó inicialmente. Por ello, es de merecer el buen desempeño tanto en términos presupuestarios como administrativos del CNJ en el Cañar pues existiendo reglas poco claras, políticas propias asumidas medianamente por un ambiguo concepto de descentralización, de esta manera la planta central evalúa al Distrito del Cañar entre los de mayor eficiencia a nivel nacional, sin embargo, la ejecución presupuestaria eficiente es de esperar dada la limitación del presupuesto asignado, el mismo que debe ser optimizado para el cumplimiento relativo de lo



planificado y presupuestado en su POA. La limitación económica del Distrito, es el resultado de la limitación del presupuesto de la Función Judicial en el Presupuesto General del Estado.



3.2 Recomendaciones

- ✘ El Consejo Nacional de la Judicatura Transitorio deberá actuar con celeridad para recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el sistema de justicia, para ello, es importante que utilice las herramientas de gestión pública como son la planificación y evaluación, para lo cual deberá establecer directrices claras y precisas para contar con talentos humanos capaces y probos en todos los niveles como son los procesos: gobernantes, misionales y de apoyo. Esto implicará realizar también una distribución adecuada del personal en función de sus capacidades y los resultados que realizan, así pues, se debe tomar en cuenta la carga procesal, el grado de complejidad de los procesos. Además, se deberá establecer hojas de ruta que optimicen los tiempos de atención y por ende desburocraticen la atención, para lo cual será necesario modernizar y transparentar los procesos y desde luego evaluar la calidad del servicio.

- ✘ Es preciso que el Consejo Nacional de la Judicatura cuente con un Plan Institucional con objetivos estratégicos claros y con los cuales todos los miembros de la institución estén comprometidos y además sean conocidos por toda la ciudadanía. Este plan deberá contar con el presupuesto necesario para ser implementado, monitoreado y evaluado permanentemente. Paralelamente deberá contar con un modelo de gestión descentralizada capaz de ejecutar el plan institucional y consecuentemente lograr las metas propuestas en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Para ello, deberá establecer y aprobar todos los instrumentos de gestión necesarios (Clasificador de puestos, Manual de funciones de acuerdo a los resultados esperados, Sistema de evaluación de recursos humanos, entre otros), con la finalidad de mejorar el desempeño de los talentos humanos.



3.3 Anexos

anexo 1: "Ranking de productividad del Ecuador"

ÍNDICE	REALIZADO POR:	Ranking del Ecuador (percentil)
"Libertad Económica"	Heritage Foundation / Wall Street	25
'Haciendo Negocios"	Reporte World Bank	30
'Competitividad Global"	Reporte World Economic Forum	28
'Calidad de instituciones y competencia internacional"	CIIMA	28
'Libertad Económica en el Mundo"	Fraser Institute, IEEP, etc.	27
'Índice Internacional de Derechos de Propiedad"	Property Rights Alliance	16
'Índice de la Percepción de la Corrupción"	Transparency International	15
'Indicadores de Gobernabilidad"	World Bank	37

Fuentes: www.heritage.org; 06/08/2011 www.heritage.org; 06/08/2011
www.worldbank.org; 06/08/2011 www.eseade.edu.ar/ciima/ciima.asp 07/06/2011



Anexo 2: “PAC 2010 del Consejo de la Judicatura del Cañar”

Anexo 3: “Reportes de Ejecución Presupuestaria del Cañar”





Anexo 4: "POA 2009 del CNJ del Cañar"



Anexo 5: “ POA 2010 del CNJ del Cañar”



Anexo 6: “Decreto N° 1014 <Software Libre>”



Anexo 7: “ Acuerdo N°093, El Ministerio de Finanzas, Art. 1”



3.4 Bibliografía

- Asamblea Montecristi. (2009). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Jurídica El Forum.
- Consejo de la Judicatura. (Diciembre de 2010). Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura. *Desde Adentro* , 32.
- Consejo de la Judicatura. (2010). Plan de Desarrollo del Consejo de la Judicatura 2010-2013. *Desde Adentro* , 22.
- Consejo Nacional de la Judicatura. (2010). Organigramas Estructurales. *Rendición de Cuentas, Informe a la Asamblea* .
- Dirección General del Consejo de la Judicatura. (2010). Direcciones Nacionales. *Desde Adentro* , 31-32-33-34.
- Dirección Nacional de Informática. (2008). Características y Contenido del Portal Web. 2 , 103,104.
- Dirección Nacional del Consejo de la Judicatura. (2010). Plan de Desarrollo del Consejo de la Judicatura 2010-2013. *Desde Adentro* , 22-23.
- El Telégrafo. (Miércoles de Abril de 2011). El Presupuesto Judicial se ajusta a su ejecución. *EL TELEGRAFO* , pág. 1.
- El Telégrafo. (03 de 12 de 2010). *www.ecuadorinmediato.com*. Recuperado el 7 de Julio de 2011
- EXPERTISE Abogados Asociados. (4 de Abril de 2010). Quito, PICHINCHA, SIERRA: EXPETISE.
- Ministerio de Finanzas. (2008). *Normativa del Sistema de Administración Financiera*. Quito: Ministerio de finanzas del Ecuador.
- Piedrahita, B. M. (2005). Las Tasas Judiciales ¿Solución o problema?
- PRESUPUESTO, N. T. (2008). *TECHOS PRESUPUESTARIOS*. Quito.
- Torres, F. P. (2007). Proyecto de Descentralización y Desconcentración. (6).