

---

# **EL USO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PBR) EN INSTITUCIONES DEL SECTOR JUSTICIA**

---

**DOCUMENTO DE INVESTIGACION**

**Junio 2016**

## Agradecimiento

Esta investigación ha sido dirigida por Roberto Obando Prestol y llevada a cabo con el apoyo directo de un grupo de destacados profesionales a quienes quisiéramos agradecer a continuación:

### **Colombia:**

Lorena Garnica de la Espriella  
Germán Zarama  
Carlos Ramírez

### **México:**

Jaime Villasana Dávila  
Ricardo Corona Real  
Octavio E. Chávez

### **Costa Rica:**

Carlos R. Alvarado Castro  
Carlos Loría-Chaves

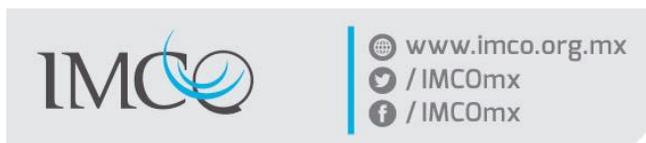
### **República Dominicana**

Aladdin Jiménez

Queremos reconocer también la participación y el aporte vital de instituciones como Contexto Global en Colombia, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) e ICMA México-Latinoamérica (ICMA-ML) que apoyaron la investigación, aportando sus conocimientos en la materia y el acceso a personas e instituciones clave, asegurando el éxito de los grupos focales y talleres, a través de la generación de información de gran utilidad para los fines de la investigación. Además, las mencionadas instituciones dedicaron tiempo de su personal y, en algunos casos, espacio físico para la realización de reuniones de trabajo, por lo cual quedamos sumamente agradecidos.

De la misma manera, agradecemos a consultores y panelistas expertos como Ron West y todas las personas que participaron en los grupos focales, talleres y eventos en los cuatro países y en Washington, DC por su entusiasta participación, retroalimentación y comentarios para enriquecer la versión final de los documentos producidos en el marco de la presente investigación, incluyendo a Alicia Davis, Peggy Ochandarena y Jorge Luis Silva, así como a otros funcionarios del Banco Mundial.

Finalmente, el equipo que tuvo a su cargo la ejecución del proyecto quiere reconocer la colaboración que prestaron las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los distintos países objeto de investigación, incluyendo las Direcciones de Planificación y/o Presupuesto correspondientes, legisladores, académicos y equipos técnicos de las distintas instituciones del sistema de justicia criminal con responsabilidades directas en los temas objeto de la presente investigación.



# Tabla de Contenido

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN.....   | 5  |
| CAPITULO I.....   | 8  |
| Generalidades y Marco Conceptual.....   | 8  |
| Resumen Ejecutivo:.....   | 8  |
| 1.1 El Presupuesto en el Contexto Democrático.....  | 9  |
| 1.2 Generalidades de los sistemas presupuestarios en América Latina.....                                      | 10 |
| 1.3 Principios generales de los presupuestos gubernamentales.....   | 11 |
| 1.4 División de Poderes, Estado de Derecho y Justicia.....  | 12 |
| 1.5 Interpretaciones Constitucionales de la División de Poderes en los países estudiados..                    | 14 |
| 1.6 Presupuesto por Resultados, Fiscalización y Autonomía del Poder Judicial.....                             | 20 |
| 1.7 La Tensión Entre “Autonomía Judicial” Y “Unidad y Universalidad Presupuestaria”.....                      | 23 |
| 1.8 El presupuesto como insumo para alcanzar los fines últimos del quehacer judicial.....                     | 26 |
| CAPITULO II.....  | 29 |
| Los Insumos y Resultados en los Sistemas de Justicia.....   | 29 |
| Resumen Ejecutivo:.....   | 29 |
| 2.1 Naturaleza de las principales actividades del sistema de justicia y del sistema de justicia criminal..... | 31 |
| 2.2 Presupuesto y Opciones de Gasto.....  | 35 |
| 2.3 El Significado de “Desempeño” en el Sector Justicia.....  | 37 |
| 2.4 Eficiencia vs. Calidad en el Sector Justicia.....   | 38 |
| 2.5 Confianza Pública y Desempeño Judicial.....   | 41 |
| 2.6 Estructura General de los Sistemas de Justicia.....   | 45 |
| 2.6.1 Colombia.....   | 45 |
| 2.6.2 Costa Rica.....   | 48 |
| 2.6.3 Estado de Jalisco, México.....  | 50 |
| 2.6.4 República Dominicana.....   | 53 |
| 2.7 Mapa del Uso de Recursos Financieros y No Financieros del Sector Justicia.....                            | 55 |
| 2.8 Dificultades de Acceso a la Información en el Estado de Jalisco (México).....                             | 56 |
| 2.8.1 El caso de Colombia.....  | 57 |
| 2.8.2 El caso de Costa Rica.....  | 61 |
| 2.8.3 El caso de Republica Dominicana.....  | 63 |
| 2.9 La Relación entre Insumos y Productos en el Sector Justicia.....  | 66 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPITULO III .....  | 77  |
| La Gestión por Resultados y el Proceso Presupuestario En América Latina.....                                  | 77  |
| <b>Resumen Ejecutivo:</b> .....   | 77  |
| 3.1 Conceptos Claves de Gestión por Resultados y el Presupuesto por Resultados.....                           | 78  |
| 3.2 Estado Actual de la Gestión Por Resultados en América Latina y el Caribe .....                            | 79  |
| 3.3 La Gestión Por Resultados y la Gestión Presupuestaria .....   | 81  |
| 3.4 Hacia la Construcción de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados.....                              | 84  |
| 3.5 Principales Retos para la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en<br>Resultados .....       | 86  |
| 3.5.1 Contexto político .....   | 89  |
| 3.5.2 La tradición, la cultura organizacional y los valores de las profesiones jurídicas y<br>judiciales..... | 91  |
| CAPITULO IV.....  | 95  |
| Estructuras y procesos en los países estudiados.....  | 95  |
| Resumen Ejecutivo:.....   | 95  |
| 4.1 La Planificación Presupuestaria en los Órganos del Sector Justicia y en la Administración. 97             |     |
| 4.1.1 Generalidades.....  | 97  |
| 4.1.2 Fase de Formulación a lo Interno del Sector Justicia .....  | 102 |
| 4.1.2.1 Estado de Jalisco, México.....  | 102 |
| 4.1.2.2 Colombia .....  | 108 |
| 4.1.2.3 Costa Rica.....   | 109 |
| 4.1.3 Fase de Integración con el Presupuesto del Gobierno Central.....  | 113 |
| 4.2 La Discusión y Aprobación Presupuestaria en los Poderes Legislativos.....                                 | 116 |
| 4.3 La Ejecución Presupuestaria.....  | 122 |
| CAPITULO V .....  | 128 |
| Auditoría y Supervisión de la Ejecución Presupuestaria.....   | 128 |
| Resumen Ejecutivo:.....   | 128 |
| 5.1 Recopilación de Datos, Seguimiento e Informes .....   | 129 |
| 5.1.1 Estado de Jalisco, México .....   | 129 |
| 5.1.2 Costa Rica .....  | 134 |
| 5.1.3 República Dominicana .....  | 136 |
| 5.1.4 Colombia .....  | 137 |
| 5.2 El uso de indicadores judiciales en el sistema presupuestario .....                                       | 138 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.2.1 Costa Rica .....  | 139 |
| 5.2.2 Estado de Jalisco, México .....   | 140 |
| 5.2.2.1 Portal de la Secretaría de Planeación y Finanzas .....  | 141 |
| 5.2.2.2 Informe de Gobierno 2014 .....  | 142 |
| 5.2.2.3 Portal Evalúa Jalisco .....   | 145 |
| 5.2.2.4 Poder Judicial .....  | 147 |
| CAPITULO VI.....  | 160 |
| Conclusiones sobre el estado actual del debate en materia de reforma judicial y Presupuesto<br>basado en Resultados (PbR) en los países estudiados.....     | 160 |
| 6.1 Conclusiones sobre las capacidades de las organizaciones del sector justicia para la<br>implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) ..... | 161 |
| 6.1.1 Recursos humanos .....  | 161 |
| 6.1.2 Tecnologías de la Información y la Comunicación .....   | 161 |
| 6.1.3 Proceso Presupuestario.....   | 161 |
| 6.2 Dinámica de interacción entre los distintos Poderes del Estado para la implementación del<br>Presupuesto Basado en Resultados (PbR).....                | 162 |
| 6.2.1 Relaciones hacia lo interno de las instituciones del sector justicia.....   | 162 |
| 6.2.2 Relaciones con el Poder Ejecutivo .....   | 162 |
| 6.2.3 Relaciones con el Poder Legislativo.....  | 163 |
| 6.2.4 Relaciones con la sociedad civil, medios de comunicación y otros grupos de interés..  | 164 |
| 6.3 Consideraciones finales.....  | 164 |

# INTRODUCCIÓN

## *ANTECEDENTES*

La investigación presentada en las siguientes páginas se llevó a cabo a través de una subvención de Deloitte Consulting LLP (Contrato No. AID-OAA-I-12-00036/AID-OAA- TO-13-00030) a International City/County Management Association (ICMA), bajo el proyecto Strengthening Public Financial Management in Latin America and the Caribbean (PFM-LAC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este Proyecto pretende incrementar la comprensión de y sensibilizar a los actores principales sobre los retos relacionados con la gestión de finanzas públicas en Latinoamérica y el Caribe. De mucha importancia es la necesidad de ampliar los conocimientos de las contrapartes en Latinoamérica sobre cómo aprovechar los fondos destinados al sector público, sobre todo a las instituciones operadores de justicia y seguridad, tal como el Organismo Judicial, la Oficina del Fiscal General, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Interior/Seguridad, et al.

Como se ha reportado frecuentemente en los países de Latinoamérica, ni la legislatura, ni la administración actual, ni la ciudadanía están satisfechos con la calidad y cantidad de servicios o productos realizados por el sector justicia, aunque las instituciones del sector justicia han visto un fuerte aumento de recursos en los años pasados. Esta crítica se dimensiona al contemplar el hecho de que los insumos presupuestarios de casi todos los países latinoamericanos en las instituciones con mandato relacionado con la seguridad y el orden público, se han incrementado constantemente en los últimos 20 años. Algunas estimaciones aproximan estos insumos al 1.6% del PIB. A pesar del incremento en los insumos durante la última década, la confianza expresada por el público en las instituciones encargadas de la seguridad y el orden público ha bajado considerablemente, fenómeno que repercute en el potencial del buen funcionamiento del sector justicia.

El desarrollo de sistemas en el área de medición del desempeño y de elaboración de presupuestos en base a resultados (PbR) se presenta hasta la fecha como un proceso lento en la región de Latinoamérica. En algunos países de la región, las estadísticas judiciales se pueden interpretar como “resultados” y en consecuencia sirven como insumos para el proceso de planificación presupuestaria. En realidad, estas prácticas no están abiertas ni se someten a ninguna discusión crítica con otros profesionales en foros nacionales o regionales. Sin embargo, este rigor y transparencia podría servir para crear una masa crítica de profesionales que pudiera alentar reformas más profundas y efectivas. Como resultado de la falta de información y comprensión sobre el beneficio del uso de PbR en el sector justicia y la falta de transparencia en discutir los procesos actuales, el sector justicia sigue preparando los presupuestos en base a otros criterios en vez de reorientar sus presupuestos hacia el desempeño y los resultados.

## *SELECCIÓN DE PAÍSES*

Con estos parámetros en mente, se realizó la investigación de campo entre enero y marzo de 2016 en Colombia, República Dominicana, Costa Rica y México. Los datos compilados en base a la

investigación, junto con el examen teórico previamente realizado, forman la base de este y otros documentos producidos bajo la subvención.

La selección de países se hizo con el objetivo de incorporar países con experiencia en la reforma de sus sistemas de gestión de finanzas públicas (Colombia y República Dominicana) y países sin experiencia de cambio (México y Costa Rica). Todos los países estudiados realizaron reformas al sistema de justicia y al código y proceso penal en los años anteriores.

### *AGENDA DE INVESTIGACIÓN*

Los objetivos específicos de la agenda de investigación comprendieron los siguientes puntos:

- Describir el contexto político e institucional en el que las autoridades nacionales de diferentes ramas del Gobierno interactúan entre sí con respecto a la presupuestación basada en resultados en el sector justicia.
- Identificar las condiciones institucionales y procesos organizativos que actualmente se encuentran en implementación o que podrían conducir hacia una integración efectiva de los conceptos modernos y prácticas de presupuestación basada en resultados en la región de Latinoamérica y el Caribe.
- Compilar lecciones aprendidas de cada país seleccionado para caracterizar y describir las posibilidades institucionales y desafíos en la recopilación de datos, recursos humanos, la planificación del presupuesto, la presentación de informes, la supervisión y el uso de indicadores judiciales relacionados con el presupuesto basado en resultados en toda la región.
- Proponer un marco común para mejorar el uso de la presupuestación basada en el desempeño para el sector justicia en Latinoamérica y el Caribe, incluyendo indicadores financieros y no financieros; atención a la necesidad de realización de cambios legislativos; la necesidad de transformación de los procesos internos y la gestión de casos; la participación de los interesados; la promoción y divulgación; entre otros.

### *METODOLOGÍA*

La estrategia de investigación implementada por ICMA se basó en varias metodologías aceptadas en las ciencias sociales: 1) Examen teórico; 2) Grupos focales y talleres; 3) Entrevista de informantes clave; 4) Revisión por profesionales. Los grupos focales, talleres y entrevistas de informantes clave se basaron en información proveniente de un análisis profundo de los esfuerzos previos y actuales en los países estudiados, así como de muchos documentos de estudio y comentarios sobre PbR en la región. La revisión por otros profesionales permitió al equipo validar gran cantidad de percepciones y criterios obtenidos de los operadores del sector justicia y otros funcionarios de los gobiernos implicados en el proceso de preparación, implementación, aprobación, medición y evaluación de presupuestos para el sector justicia.

### *ACTORES E INFORMANTES CLAVE CONSULTADOS*

En la siguiente lista se presentan los actores e informantes clave consultados durante la investigación que se llevó a cabo en cada uno de los cuatro países objeto de estudio:

- ❖ Ministerios de Hacienda
- ❖ Oficinas Generales de Presupuesto
- ❖ Ministerios de Planificación
- ❖ Legisladores
- ❖ Departamentos Administrativos-Financieros de la Rama Judicial y del Ministerio Público
- ❖ Departamentos de Planificación y/o Evaluación de la Rama Judicial y del Ministerio Público
- ❖ Departamentos de Estadísticas Judiciales de la Rama Judicial y del Ministerio Público
- ❖ Oficinas de Defensa Pública
- ❖ Colegio de Abogados
- ❖ Equipos técnicos de las Cámaras Legislativas
- ❖ Consultores y expertos en reforma judicial

### *PRESENTACIÓN DEL INFORME*

Este informe comienza con una narrativa amplia de los antecedentes legales y conceptuales de los sistemas de justicia encontrados en Latinoamérica. A continuación proporciona una exposición sobre los procesos y prácticas relacionados con la preparación y ejecución de presupuestos en los países objeto de estudio. Concluye con una presentación y análisis sobre la auditoría como herramienta importante de la gestión en base a resultados y un capítulo dedicado al análisis de las posibilidades acerca de la implementación de gestión en base a resultados y la preparación y ejecución de presupuestos en base a resultados en la región de Latinoamérica.

Esperamos que la lectura de este documento pueda servir para iniciar el debate acerca de las posibilidades y retos futuros para implementar un sistema que mejore la vinculación entre el desempeño judicial y los correspondientes procesos presupuestarios en la región de Latinoamérica y el Caribe.

# CAPÍTULO I

## Generalidades y Marco Conceptual:

### *El Presupuesto dentro del Contexto Democrático y el Funcionamiento de los Sistemas de Justicia*

#### **Resumen Ejecutivo:**

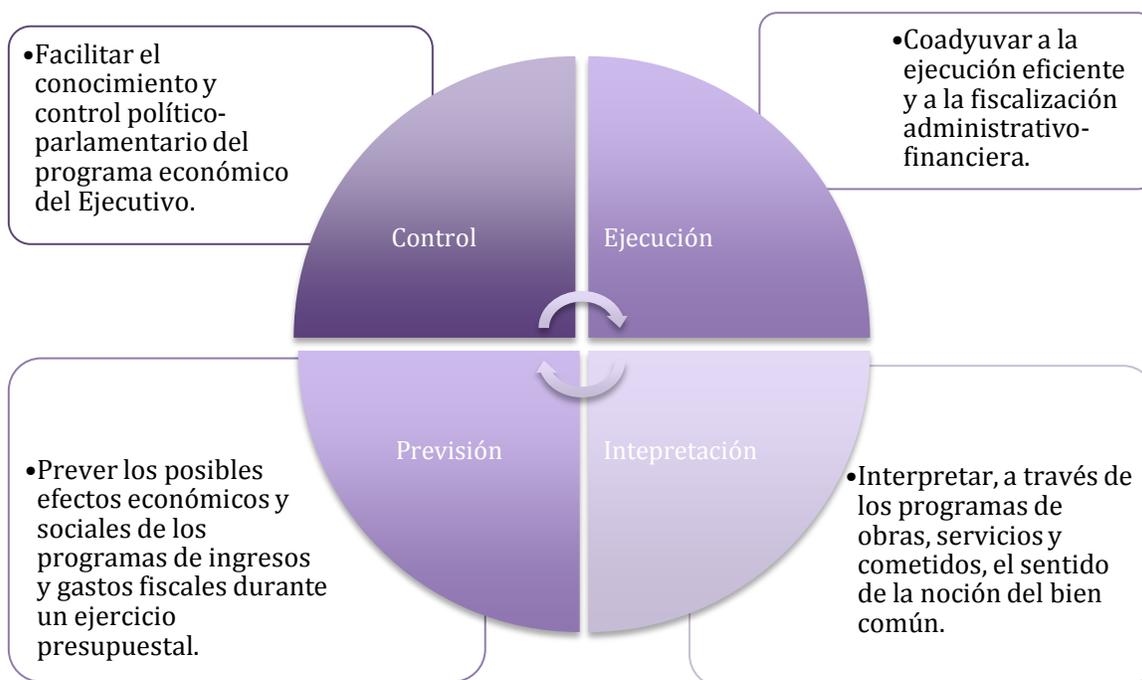
- El pasado autoritario y de histórica sumisión organizacional de los demás Poderes del Estado en relación con el Ejecutivo condiciona negativamente el debate de políticas públicas sobre PbR, comúnmente impulsadas desde los Ministerios de Hacienda.
- La noción de independencia judicial ha logrado primacía sobre temas paralelos de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas. Esto ha dificultado lograr el interés y/o compromiso para iniciar proyectos de PbR en los equipos técnicos de la Rama Judicial.
- Con el propósito de consolidar la autonomía funcional y presupuestaria del Poder Judicial, se han utilizado modelos rígidos de pre-asignación presupuestaria (porcentajes), lo cual dificulta el establecimiento de PbR.
- Las Cortes Constitucionales se han pronunciado en distintos países de la región sobre temas presupuestarios, constituyéndose en actores relevantes en lo que respecta al PbR. Las decisiones de estos órganos, por lo general, han apoyado requerimientos concretos del Poder Judicial, pero los contenidos de las sentencias tienen muchos elementos que no contradicen, sino que incluso apoyan la introducción del PbR.
- Los distintos regímenes constitucionales y legales reconocen la tensión existente entre los principios de “autonomía presupuestaria” vs. los principios de “unidad presupuestaria”. Las Cortes Constitucionales han validado las posiciones de los Ministerios de Hacienda en la región, otorgando primacía a la noción de “universalidad presupuestaria”, lo que permite sentar las bases para la puesta en marcha de proyectos de PbR en el sector justicia.
- Poco a poco los operadores del sistema están ganando conciencia de que el presupuesto es el mecanismo práctico a través del cual se cumplen en la realidad los postulados abstractos de “servir justicia” o “dirimir conflictos entre particulares”. Esto permite trasladar el debate filosófico prevalente décadas atrás, donde se priorizaba conceptos jurídico-filosóficos hacia esquemas modernos para entender el problema judicial, como un tema de políticas públicas y de uso eficiente de recursos económicos limitados.

## 1.1 El presupuesto en el contexto democrático

El Presupuesto como institución básica del derecho público debe entenderse a la luz de diversas perspectivas:

- **Perspectiva política.** El presupuesto es un instrumento clave en el desenvolvimiento de las funciones de gobierno y de control. En el ámbito gubernamental expresa la decisión legislativa relativa al financiamiento de la orientación de la política económica y la aprobación del programa detallado de la ejecución o realización de obras, servicios y actividades estatales. En suma, el presupuesto es una herramienta de acción política.
- **Perspectiva contralora.** En el ámbito contralor, el Presupuesto expresa una autorización legislativa limitativa del Ejecutivo que facilita la fiscalización del Legislativo y de los órganos de auditoría, ya sea la Contraloría General de la República o la Cámara de Cuentas, relativa a la realización de los gastos e inversiones públicas. Dicha acción contralora se presenta de manera dual: precautoriamente, mediante la autorización del gasto vía la aprobación de la Ley Anual del Presupuesto y, ulteriormente, mediante la revisión de las Cuentas Generales de la República por parte del Congreso.
- **Perspectiva económica y administrativa.** El presupuesto es un instrumento insoslayable para la aplicación de la política económica. Su existencia prevé y guía la conducta de los agentes económicos. El presupuesto es concurrentemente, *ab initio*, un instrumento contable de previsión y, *ex post*, un texto que establece un balance de resultados de la gestión gubernamental durante un determinado período de tiempo.
- **Perspectiva jurídica.** El presupuesto emana de un acto legislativo que otorga eficacia y valor jurídico a los ingresos y egresos de las cuentas del Estado. En la mayoría de las legislaciones, el presupuesto surge de la acción parlamentaria en una ley con trámite diferenciado, debido a su naturaleza especial y a la importancia que tiene *per se*, además de tener una vigencia limitada y predeterminada con una función específica y constitucionalmente diferida. Dado su carácter jurídico, se presenta como la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza algunas de sus competencias. En suma, el presupuesto se configura como una ley en su cabal sentido, ya que, a pesar de provenir de una iniciativa ajena al Parlamento, éste, después de la correspondiente discusión, puede modificar total o parcialmente el proyecto presentado por el Ejecutivo.

## Funciones del Sistema Presupuestario



### 1.2 Generalidades de los sistemas presupuestarios en Latinoamérica

En casi todos los países del mundo, el presupuesto representa un límite a la acción de los Poderes Públicos en cuanto al uso y disposición de los fondos públicos. Además, es una autorización jurídica de ese gasto. Es decir, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, el Presupuesto adquiere un carácter normativo, y sus disposiciones no pueden considerarse como simples listas o cuentas de ingresos y egresos. En consecuencia, el acto por el cual el legislador autoriza al Poder Ejecutivo y a los demás organismos con autonomía presupuestaria para disponer de los fondos públicos y utilizarlos dentro de ciertos límites, constituye el requisito financiero de validez de los actos administrativos y de los contratos y demás pagos o transacciones que se lleven a cabo a lo largo de un período determinado.

En general, la gestión presupuestaria refleja decisiones fundamentales acerca de cómo usar los recursos disponibles. Como es de esperarse, las opciones de asignación y los tipos de controles existentes constituyen dos de los temas más importantes de cualquier decisión presupuestaria. Como se ha dicho con certeza: *“El presupuesto tiene un rol fundamental como guía para la función pública. Su importancia no sólo radica en su rol como ordenador y regulador del gasto público, sino que el presupuesto es el resultado de procesos de carácter político y técnico que marcan la pauta de*

*todas las actividades futuras del gobierno”<sup>1</sup>.*

En la mayoría de los países de la región, el ciclo presupuestario se inicia con la etapa de programación. En esta etapa se marcan los principales objetivos a conseguir en el próximo año fiscal. Posteriormente viene la etapa de formulación, que consiste en el trabajo que tradicionalmente corresponde a los Ministerios de Hacienda, y culmina con la propuesta de presupuesto que envía el Poder Ejecutivo al Legislativo. El próximo paso tiene que ver con la discusión del presupuesto en el Congreso, incluida la realización de modificaciones y la subsecuente aprobación. Finalmente, viene la aprobación del presupuesto anual y la implementación del mismo en el año fiscal que se inicia.

Sin embargo, el presupuesto no puede verse únicamente como una herramienta fría de planificación de ingresos y egresos, ni mucho menos como una norma más de la estructura legal del aparato estatal. Tal y como lo ha dicho un reconocido experto internacional: *“Más que la prerrogativa de un solo agente decisor que maximiza el bienestar social, las decisiones presupuestarias son el resultado de un proceso colectivo que incluye una variedad de actores políticos, cada uno con sus propias motivaciones e incentivos. Los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. Pueden además tener incentivos para apoyar distintos programas según sus aspiraciones y su papel en el proceso político”<sup>2</sup>.*

### 1.3 Principios generales de los presupuestos gubernamentales

En general, los países objeto de estudio cuentan con los siguientes principios constitucionales y/o legales en lo referente a su gestión presupuestaria:

- **Principio de legalidad.** Sólo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley del Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal. Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionada a requisitos de forma y tiempo que no se pueden dejar de tomar en consideración.
- **Principio de competencia.** Que delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley del Presupuesto.
- **Principio de justicia presupuestaria.** Que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores democráticos y del bien común.

<sup>1</sup> Mario Marcel, Mario Sanginés, Juan Pablo Martínez. *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño*. Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> Mark Hallerberg et. al. (2010). *Quiénes Aprueban el Presupuesto: La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- **Principio de equilibrio financiero.** Se acepta generalmente que el presupuesto debe contener el debido balance de todos los ingresos y gastos del Estado, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la marcha económica normal del país.
- **Principio de unidad.** El presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo. De allí que en la mayoría de los países se proscriba la multiplicación de los presupuestos y las cuentas singulares, ya que impediría tener una visión global más clara de los ingresos y gastos públicos.
- **Principio de exactitud.** Que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción exacta de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.
- **Principio de anticipación.** Que presupone la obligación de que la Ley del Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.
- **Principio de anualidad.** La ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario.
- **Principio de programación.** Que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.
- **Principio de estructuración.** Que establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el Gobierno Central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).
- **Principio de no afectación.** Que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos<sup>3</sup>.

## 1.4 División de poderes, Estado de Derecho y justicia

A lo largo del presente estudio estaremos trabajando con la premisa de que la discusión se centra en regímenes democráticos. La existencia de un Estado de Derecho –aun con las imperfecciones que

<sup>3</sup> En el caso de República Dominicana, este principio no se aplica de manera integral, pues tanto el Poder Judicial como la Procuraduría General de la República tienen mecanismos directos e independientes del Tesoro Público para captar recursos parafiscales por una serie de servicios que prestan.

pueda tener en la práctica, como es el caso de numerosos países de Latinoamérica y el Caribe- es una condición preliminar para discutir el contenido de este estudio. Discutir *“El uso del Presupuesto Basado en Resultados en el Sector Justicia”* en un contexto dictatorial resultaría un ejercicio absurdo y de resultados previsiblemente absurdos. En este mismo sentido, asumimos un acuerdo generalizado, tanto en la teoría como en la práctica, acerca de la necesidad para la buena gobernanza y gobernabilidad democrática de la existencia de una función judicial en condiciones de independencia, tanto vertical como horizontal.

No debe haber mayor discusión respecto a la necesidad de que toda sociedad se rija bajo las previsiones de las normas legales. La ley regula las relaciones entre las personas y entre los poderes públicos; prescribe patrones de comportamiento; refleja los valores de la sociedad; impone límites al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial<sup>4</sup>. En este sentido, el papel del juez es entender el propósito de la ley (*en sentido amplio*) a lo interno del aparato social y ayudar a que las normas legales cumplan su propósito.

Dentro de este contexto, queda claro que la protección del orden y el funcionamiento adecuado de la democracia deviene en una prioridad para los aparatos judiciales, tanto en sentido general como en lo que respecta a los jueces a título individual. La protección judicial de la democracia, en general, y de los Derechos Humanos, en particular, es una característica de la mayoría de las democracias constitucionales.

A pesar de que la *“Teoría de Separación de los Poderes”* ya se había anunciado hace casi tres siglos<sup>5</sup>, puede decirse que no es sino hasta la conclusión de la Segunda Guerra Mundial cuando la mayoría de las democracias puso en funcionamiento verdaderos sistemas organizacionales en los que la Judicatura no estaba fuertemente sometida a la autoridad de los Poderes Legislativos o Ejecutivos.

En el contexto latinoamericano, desde los círculos políticos hasta los académicos, pasando por la generalidad de la ciudadanía, existe un acuerdo generalizado en cuanto a que una democracia requiere que el *“Gobierno del Pueblo”* se lleve a cabo por medio de leyes generales discutidas y aprobadas por representantes electos por voto popular en un Poder Legislativo, puestas en práctica por un conjunto de instituciones encabezadas por un Poder Ejecutivo y que cualquier violación a la ley sea conocida y juzgada por un aparato judicial con independencia y objetividad.

La democracia sustantiva se basa en la separación de poderes. Esta doctrina es hoy en día la columna vertebral de prácticamente todo sistema constitucional en Latinoamérica y el Caribe. La historia dictatorial de siglos y décadas pasadas en la región ha mostrado de manera fidedigna que cuando una sola rama crea los estatutos, dirige la administración y adjudica la solución a las controversias, lo que deviene es un gobierno arbitrario, donde la libertad individual sufre y la verdadera democracia no existe.

En las últimas décadas se ha venido afianzando en la región la idea de la independencia judicial y la separación de los poderes; pero al mismo tiempo este afianzamiento no ha estado distanciado del debate entre una separación de poderes *“rígida”* versus una *“flexible”*.

---

<sup>4</sup> A lo largo del presente documento se utilizará de manera indistinta la nomenclatura *“Poderes del Estado”* o *“Ramas del Gobierno”* para referirnos al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

<sup>5</sup> Cientos de libros y artículos académicos han explorado desde Montesquieu a principios del siglo XVIII, todo lo relacionado a la separación de los poderes del Estado. Una revisión exhaustiva de los mismos escapa el ámbito de la presente investigación. No obstante, la recopilación constitucional y jurisprudencial que hemos realizado en temas relevantes al objeto del presente estudio muestran que el debate sobre la separación de los poderes del Estado mantiene crucial importancia al hablar de gestión por resultados en el Poder Judicial y la vinculación de estos temas con el sistema presupuestario.

Queda claro, pues, que la democracia tiene su propia moralidad interna, basada en la dignidad e igualdad de todos los seres humanos. En efecto, además de los requisitos formales, también hay requisitos sustantivos. Estos quedan reflejados tanto en la supremacía de valores democráticos fundamentales como en la dignidad humana, la igualdad y la libertad de expresión, pero también en principios como la rendición de cuentas por parte de las autoridades del Estado.

Distintos teóricos políticos han explicado claramente que el concepto de la democracia es mucho más amplio que la simple noción de gobierno de la mayoría, sino que es un concepto multidimensional que requiere reconocimiento de las limitaciones de ese poder y es un sistema eficaz de pesos y contrapesos que garantiza el bienestar general de la colectividad.

## **1.5 Interpretaciones constitucionales de la división de poderes en los países objeto de estudio**

En todos los países objeto de estudio, los distintos órganos de interpretación constitucional han tenido bajo su cargo, en distintos momentos del pasado reciente, la necesidad de sentar claridad respecto a este principio de organización democrática. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de México ha dicho lo siguiente:

*“La división de poderes que consagra la Constitución federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República sea de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder.*”

## SEPARACIÓN DE PODERES VS. INTERDEPENDENCIA DE LOS PODERES

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existen “dos modelos de separación de poderes.” El primero de estos modelos defiende una delimitación funcional rigurosa, como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales. A su vez, la separación funcional rígida es concebida como una estrategia que permite asegurar las libertades de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el equilibrio de los poderes es una consecuencia natural de la autonomía de órganos con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones, es básicamente un control político, que se da de manera tanto espontánea como ocasional, y sólo frente a casos extremos. Precisamente, la rigidez de la separación de poderes condenaba este modelo al fracaso, por la dificultad de su implementación práctica, pues la falta de vasos comunicantes entre los distintos órganos estatales conducía a enfrentamientos difíciles de solucionar en la práctica, cuyo resultado natural y obvio tendía a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes. || El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (*checks and balances*) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones. Entonces, la fórmula más apropiada para describir esta realidad es la de *separated institutions sharing powers*, acuñada por NEUSTADT al describir la forma de gobierno presidencial, esto es, instituciones separadas que comparten los mismos poderes. || Esta Corporación ha reconocido que, “a diferencia del modelo absoluto y rígido de separación de poderes, la Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes. **Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-288/12**

*Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar que así lo consigne expresamente la carta magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta”.*<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Amparo en revisión 2606/81. Séptima Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, t. 151-156, tercera parte, p. 117. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/237/237686.pdf>

Como puede verse, de lo que se trata es que todos los actores políticos involucrados en la construcción de un Estado Democrático de Derecho compartan la convicción de que la separación de poderes no es un valor en sí mismo. No está diseñado para asegurar eficiencia ni rapidez en el funcionamiento estatal. La finalidad de la separación de poderes es el fortalecimiento de la libertad individual y evitar la concentración de poder en manos de un solo actor del gobierno, con el propósito de que este no pueda perjudicar los derechos individuales y colectivos de las personas.

La separación de poderes no significa precisamente la creación de una barrera que impide decididamente cualquier conexión o contacto entre las distintas Ramas del Gobierno. Más bien, se manifiesta principalmente en la existencia de un equilibrio y una interdependencia entre las atribuciones y los poderes de dichas Ramas. De lo que se trata es de una independencia cotidiana dentro de un contexto de supervisión recíproca en el mediano y largo plazo.

Queda claro, pues, que una democracia es por definición un régimen de separación de poderes, pero que esta separación no significa que cada rama es una autoridad aislada en sí misma. Tal perspectiva haría un profundo daño a los cimientos de la democracia misma, ya que significaría una dictadura de cada Rama dentro de su propia esfera de responsabilidad. Por el contrario, la separación de poderes significa controles recíprocos y contrapesos entre las distintas Ramas. No se trata de muros entre las ramas, sino de puentes en donde prima el equilibrio y el control.

Sobre esta temática, aplicada al tema presupuestario, el académico Nelson Shack, antiguo Director de Presupuesto de Perú, ha dicho acertadamente lo siguiente: *“La autonomía presupuestaria no debería entenderse como la disponibilidad arbitraria de recursos económicos, sino como la racionalización del gasto vinculado a la mejora, modernización y reforma del Poder Judicial, por medio de un proceso de planificación del desarrollo auto-sostenido de este Poder del Estado”*<sup>7</sup>.

No obstante, es importante tener claro que la existencia de cierto consenso académico e incluso entre hacedores de políticas públicas respecto a la necesidad de cooperación armónica entre las Ramas de Gobierno no implica que dicha discusión esté fuera de contradicciones políticas de peso mayor. En efecto, el Tribunal Constitucional de República Dominicana ha dicho:

*“La autonomía funcional implica el mayor grado de independencia o autogobierno para que el órgano ejerza las competencias específicas que le han sido encomendadas por la Constitución y su ley orgánica. En ese orden de ideas, tal como ha expresado este colegiado: “Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones” (Sentencia TC/0152/13: 9.1.9). La autonomía funcional otorga al órgano constitucional la potestad de planificar, conforme su ley orgánica y sin injerencia de otras autoridades, “las políticas, estrategias, metas y objetivos” que resulten necesarios para ejercer sus funciones, al igual que para desarrollar las actividades y ejecutar los actos que den fiel cumplimiento a lo planificado, conforme a las competencias fundamentales que le ha asignado la Constitución.”*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Shack, Nelson (2010). *“A Propósito De La Discusión Presupuestaria: Intentando Caracterizar Cuantitativamente Los Presupuestos Judiciales En La Región”*. En el Documento *“La Inversión en Justicia”*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA.

<sup>8</sup> Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC-0001/15. Disponible en la página web [www.tribunalconstitucional.gob.do](http://www.tribunalconstitucional.gob.do)

A lo largo de la historia ha quedado claro que cuando existe un conflicto interno entre los elementos formales y los elementos sustantivos de la democracia, esta tensión debe ser equilibrada para proteger la esencia del sistema democrático y los niveles de gobernabilidad que permitan a dicha sociedad continuar alcanzando mayores y mejores niveles de desarrollo humano para sus pobladores<sup>9</sup>. Esta tensión se encuentra, sin dudas, presente entre las aspiraciones de lograr mayor cercanía entre el presupuesto público y el desempeño judicial.

## LOS PRINCIPIOS DE NO INTROMISIÓN, NO DEPENDENCIA Y NO SUBORDINACIÓN ENTRE RAMAS DEL GOBIERNO EN MÉXICO

“El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior”.

**Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XX, septiembre de 2004, tesis P./J. 80/2004, p. 1122. Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 22 de junio de 2004.**

La Corte Constitucional de Colombia ha dicho sobre este particular lo siguiente:

*“La Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes. El modelo por el cual optó el constituyente de 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. Sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por*

<sup>9</sup> Esta discusión sobre la tensión entre “forma” y “fondo” será relevante cuando se discuta más ampliamente el contenido de los marcos normativos que imponen rendición de cuentas a los sistemas de justicia.

*efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias”.*<sup>10</sup>

En otra decisión de la Corte Constitucional de Colombia, se ha dicho de manera clara lo siguiente:

*“La sola existencia de funciones superpuestas y de controles recíprocos no garantiza que exista una colaboración armónica entre los órganos del poder, conforme lo ordena el artículo 113 de la Carta Política. Por el contrario, el ejercicio de dichos controles puede llegar eventualmente a desbordar su finalidad constitucional, paralizando la actividad del Estado, e impidiendo con ello el logro de sus cometidos constitucionales. Para que esto no ocurra, en cada caso, deben ponderarse el principio de eficiencia, como imperativo de toda la actividad del Estado, y la solidez del control sobre la misma, como garantía de los derechos individuales y de la estabilidad y continuidad de la organización estatal. Sin embargo, es preciso aclarar que la parálisis del Estado no es una consecuencia del control entre los diferentes órganos que lo componen, sino de su inadecuada articulación. Por ello, es indispensable interpretar los controles constitucionales, no sólo como restricciones o contrapesos al ejercicio de una función, sino también como aportes a la actividad de un órgano, que le permiten ampliar su perspectiva analítica, consolidar su respaldo institucional dentro del Estado y la sociedad, y contribuir al aumento de la eficiencia institucional. A partir de lo expuesto, se puede concluir que el sistema de separación de poderes previsto en la Carta Fundamental, no acarrea una rigidez absoluta de los asuntos que corresponden a cada órgano. Por el contrario, dicho sistema presupone un cierto grado de superposición material de funciones, como requisito indispensable para asegurar la efectividad del ejercicio recíproco de los controles, que a su vez son necesarios para mantener el balance de poder, y así garantizar los derechos y libertades básicas de las personas. En esa medida, no puede afirmarse que la actividad realizada por la Mesa Directiva del Senado esté exenta de control alguno, por parte de otros órganos del poder”.*<sup>11</sup>

## **1.6 Presupuesto por resultados, fiscalización y autonomía del Poder Judicial**

En un contexto de equilibrio, pesos y contrapesos entre las distintas Ramas del Gobierno, hay que entender que los mecanismos de fiscalización y los procesos organizativos necesarios para poner en práctica el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) pueden generar conflictos con las nociones prevalentes en materia de autonomía del Poder Judicial.

En otra decisión del Tribunal Constitucional de República Dominicana se ha dicho de manera clara lo siguiente:

*“Necesario es recordar que “la autonomía, en el derecho público, constituye una noción polisémica, puesto que tiene múltiples dimensiones, y se emplea en diversos sentidos en el campo de la*

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-971/04. Disponible en la página web [www.corteconstitucional.gob.co](http://www.corteconstitucional.gob.co)

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-983A/04. Disponible en la página web [www.corteconstitucional.gob.co](http://www.corteconstitucional.gob.co)

*distribución del poder, conforme a la concepción específica acerca de la forma jurídico-política del Estado que define la Carta Magna. Necesario es precisar, entonces, que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos constitucionales es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución de 2010 reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública... Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo... Cabe agregar, además, que la autonomía constitucional, como categoría jurídica abstracta y mandato de optimización, necesita materializarse de algún modo si es que pretende ser operativa en el ejercicio del poder público. Por ello, la Constitución reconoce tres manifestaciones esenciales (funcional, administrativa y presupuestaria), de las que emergen implícitamente un conjunto de competencias accesorias e instrumentales indispensables para el desempeño eficaz de las competencias fundamentales atribuidas al órgano. Son “accesorias”, las competencias sustantivas implícitas ligadas indisolublemente a las competencias fundamentales; e “instrumentales”, las competencias que sirven de medio para el ejercicio de una competencia fundamental o accesorias atribuida al órgano en cuestión. Las competencias accesorias e instrumentales, que materializan la autonomía en su integralidad, son inescindibles de las potestades que la Constitución y las leyes orgánicas reservan a los distintos órganos constitucionales; por lo que su lesión comporta siempre una cuestión de relevancia constitucional que habilita la intervención contralora de la justicia constitucional.”<sup>12</sup>*

El principio de autonomía e independencia del Poder Judicial es una de las expresiones de la separación de poderes. Se ha señalado que este aspecto implica que los órganos del poder público deben ejercer sus funciones de manera autónoma y dentro de los márgenes que la misma Carta Política determina. Esto implica, además, que debe construirse una colaboración armónica entre todas las Ramas del Gobierno. Para el caso de los jueces, la autonomía e independencia se reconoce a partir del papel que desempeñan en el Estado, esto es, garantizar los derechos de los ciudadanos y servir de vía pacífica e institucionalizada para la resolución de controversias. Dentro de esta concepción, la separación de poderes respecto a la Rama Judicial se expresa fundamentalmente a través del cumplimiento estricto de la práctica, aceptada en todas las jurisdicciones y virtualmente en todo el mundo, que ordena que los jueces en sus sentencias

## **LA FISCALIZACIÓN VISTA POR UN TRIBUNAL SUPREMO**

*En términos generales la fiscalización y el control son inmanentes a la consagración constitucional de la división de poderes, y no excepción a la misma, pues el control aparece como el instrumento indispensable para que el equilibrio, y con él la libertad, puedan ser realidad.*

**Sentencia No. C-288/12. Corte Constitucional de Colombia**

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC-0001/15. Disponible en la página web [www.tribunalconstitucional.gob.do](http://www.tribunalconstitucional.gob.do)

solo estén sometidos al imperio de la ley, de la equidad, la jurisprudencia y su propia conciencia.

Siguiendo esta lógica, la mayor parte de la jurisprudencia ha comprendido esta cláusula como un límite para las actividades de los demás poderes públicos, que exige que los jueces no sean condicionados, coaccionados o incididos al momento de adoptar sus decisiones, por ningún factor distinto a la aplicación del ordenamiento jurídico y al análisis imparcial y objetivos de los hechos materia de debate judicial. Por argumento contrario, hay que decir que igual nivel de aceptación no existe entre quienes identifican la independencia judicial con una autonomía completa y absoluta en lo que tiene que ver con temas de planificación presupuestaria y gestión de recursos públicos.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho lo siguiente:

*“El propósito fundamental de la función judicial dentro de un Estado de derecho, es el de impartir justicia a través de diferentes medios, como son la resolución de los conflictos que se susciten entre particulares, o entre éstos y el Estado, el castigo a las infracciones a la ley penal y la defensa del principio de legalidad. Para ello, la administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces. La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales - como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia “son independientes”, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, donde el término “ley”, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política”.<sup>13</sup>*

Como puede verse, la discusión entre la vinculación de la autonomía presupuestaria, independencia judicial y derecho fundamental de tutela por parte de la ciudadanía no es una cuestión menor. Hay un argumento también consustancial al Estado Social de Derecho referido a lo que supone el derecho a la justicia. El servicio público de justicia es, al propio tiempo, un derecho fundamental y una obligación de parte del Estado, orientado a establecer mecanismos de tutela de los derechos a

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-288/12. Disponible en la página web [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

través de órganos y procedimientos que permitan que los conflictos, que se originan en la sociedad, encuentren un cauce de solución civilizada, efectiva y oportuna. Una de las consecuencias de la transformación del Estado de Derecho en Estado Social y Democrático de Derecho, ha sido precisamente la atención prioritaria del servicio público de justicia como un derecho fundamental en el Estado Democrático. En esta perspectiva, el movimiento de acceso a la justicia, como una reivindicación social, ha sido recopilado de los textos constitucionales de la mayoría de los países democráticos del mundo contemporáneo. La constitucionalización de los derechos fundamentales a la justicia, recopilados de las Constituciones de México, Colombia, Costa Rica y República Dominicana, dan cuenta de este fenómeno en nuestro contexto regional.

Una de las lecciones aprendidas en esfuerzos llevados a cabo en países desarrollados para vincular los planes organizacionales, los niveles de desempeño alcanzado y los presupuestos, tiene que ver con lograr que se involucre efectivamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el accionar del Poder Judicial. En efecto, el compromiso de los Congresos o Parlamentos es fundamental para brindar sostenibilidad a cualquier iniciativa importante de reforma en la gestión. Lo anterior, con el fin de avanzar en el PbR, dado el rol del Congreso en el establecimiento de las prioridades nacionales y en la asignación de los recursos para alcanzarlos. Los esfuerzos que no han tenido éxito normalmente han tenido dificultades para crear coaliciones significativas en el Congreso para la utilización de la correcta información explícita sobre el desempeño de las instituciones durante las discusiones presupuestarias.

La dificultad de mantener el interés del Congreso en el desempeño de las instituciones estatales ha significado que incluso programas ya diseñados de PbR no pasen de ser presentaciones de tipo “académico” y a menudo su resultado no es más que un volumen de informes y publicaciones sin ninguna relación con los procesos utilizados en la toma de decisiones del Congreso.

## **1.7 La tensión entre “Autonomía Judicial” y “Unidad y Universalidad Presupuestarias”**

En un caso que se presentó recientemente en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la evidente tensión que existe entre ambas nociones. El caso tenía que ver con la aprobación por parte del Congreso de dicho país de una ley en la que se le asignaba a la Rama Judicial el presupuesto anual de los juzgados de descongestión a través de partidas mensuales equivalentes, esto es, la doceava parte del presupuesto anual previsto en la Ley General del Presupuesto. Veamos lo que decidió el tribunal, lo cual tiene implicaciones directas respecto al tema que nos ocupa.

*“La ejecución por “doceavas” se constituye en una medida instrumental, a través de la cual se busca un mayor nivel de racionalidad, de eficacia y de eficiencia sobre la destinación de las partidas globales para descongestión, impidiendo que se puedan generar situaciones de inestabilidad presupuestal en ese rublo, que terminen por afectar la buena marcha del servicio público de administración de justicia, en perjuicio de quienes demandan el acceso al mismo en procura de resolver sus controversias por la vía institucional. Atendiendo al contenido de las disposiciones citadas, es posible advertir que la Rama Judicial, a través de sus órganos de gobierno y administración, goza, en principio, de autonomía presupuestal para elaborar su propio proyecto de presupuesto y para ejecutarlo de conformidad con la aprobación que del mismo haga el Congreso. No obstante, de acuerdo con la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial se concreta, en la*

*instancia de elaboración, en la preparación del anteproyecto de presupuesto y en la remisión del mismo al Gobierno Nacional para su incorporación al proyecto de presupuesto general que éste debe presentar anualmente al Congreso para su aprobación; conservando el Gobierno, como titular de la iniciativa presupuestal y responsable de la política económica del Estado, la potestad para disponer racionalmente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. En materia de ejecución, por su parte, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial comprende la potestad para el manejo, administración y disposición de las partidas que hayan sido incluidas por el Congreso en la ley anual de presupuesto, lo que significa que tiene capacidad para contratar y comprometer a nombre de la Rama Judicial, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto”.*

Los Magistrados del Alto Tribunal, siguiendo su lógica argumentativa, hicieron énfasis en lo relevante del principio de unidad y universalidad presupuestales. La sentencia continúa diciendo:

*“Acorde con lo anterior, esta Corporación ha puesto de presente que, aun cuando la Constitución le reconoce a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial, en ejercicio de su autonomía presupuestal, la facultad para elaborar el proyecto de presupuesto y para ejecutarlo, de ello no se deriva la atribución de dicho organismo para llevar a cabo tales acciones sin observancia de los principios que informan el proceso presupuestal, en particular, los principios de unidad presupuestal y universalidad. Como ya fue explicado, el principio de unidad le impone a todas las instituciones del sector público, la obligación de llevar a cabo el proceso de elaboración y ejecución de sus presupuestos, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricta sujeción a la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley. Sobre el principio de unidad, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que el mismo “nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente”. Por su parte, el principio de universalidad exige que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado, en particular, de aquellos que gozan de autonomía presupuestaria”.*

La salida jurisdiccional a dicha tensión no es sencilla, pero el Tribunal establece sin reparos:

*“Bajo los anteriores supuestos, advierte la Corte que lo que se plantea en la presente causa es una tensión entre los principios de autonomía presupuestal y de unidad y universalidad presupuestal, la cual, a juicio de la demanda, debe resolverse a favor del primero, sobre la base de considerar que la autonomía presupuestal reconocida a la Rama Judicial comporta la elaboración y ejecución de su presupuesto sin ningún tipo de limitación. En punto a la autonomía presupuestal reconocida a ciertas entidades públicas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, de manera general, su contenido esencial “reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”. Sobre esa base, también la Corporación ha puesto de presente que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”. En ese sentido, la autonomía presupuestal se traduce en la facultad reconocida a ciertos órganos, entre ellos la Rama Judicial, para auto determinarse en lo relacionado con la gestión, el manejo y la*

*distribución de los recursos que requieren para cumplir eficientemente con sus funciones constitucionales y legales, conforme a la valoración que hagan de sus propias necesidades y prioridades, y sin que medie intervención por parte de poderes externos. Desde ese punto de vista, la autonomía presupuestal se constituye en una garantía para los órganos investidos de la misma, con la que se busca que el Gobierno Nacional y el propio Congreso de la República, como responsables del manejo de la política Fiscal del Estado, no hagan uso desmesurado y arbitrario de sus atribuciones, sino que, por el contrario, actúen en forma responsable y racional, respetando el ámbito de libertad presupuestal reconocido a ciertos órganos, en particular a la Rama Judicial”.*

Bajo argumentos equivalentes, el Tribunal plantea:

*“No obstante lo anterior, también la Corte ha destacado que la autonomía presupuestal “no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal”. Ello, sobre la base de considerar que la autonomía presupuestal debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y la ley, y, concretamente, en plena correspondencia con los principios que gobiernan el sistema presupuestal. Ya la Corte, en anteriores pronunciamientos, había tenido oportunidad de precisar que, dentro del propósito de hacer realidad las importantes finalidades económicas y políticas que persigue el presupuesto, las cuales se concretan en la realización de los objetivos sociales del Estado, el principio de autonomía presupuestal debe armonizarse con los demás principios que informan el presupuesto, en particular, con los principios de unidad presupuestal y universalidad. Sin embargo, en caso de que tal armonización no sea posible, la jurisprudencia ha reconocido que, dada la característica de “República unitaria” adoptada por el Estado colombiano y las responsabilidades fiscales y macroeconómicas impuestas al Gobierno, el principio de autonomía presupuestal debe ceder ante los principios de unidad presupuestal y universalidad, de manera que se entienda que la autonomía reconocida a ciertos órganos en la materia es objeto de algunas limitaciones en su ejercicio que no comportan, por sí mismas, un desconocimiento de dicha autonomía ni de su independencia. Ello, “no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general”, como es el caso de la Rama Judicial. Sobre el particular, este Tribunal ha sostenido que la autonomía presupuestal de que gozan algunos organismos del Estado no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues, en realidad, la misma se supedita “al manejo de la política fiscal que corresponde al Gobierno en lo concerniente a la fijación de las directrices formuladas por este, como responsable de la política económica y de desarrollo del país, de la cual desde luego no se puede hacer uso desmesurado y arbitrario, sino que por el contrario, debe actuar razonablemente y ceñirse a los principios que caracterizan el sistema presupuestal consagrado en la ley orgánica del presupuesto”.*

Finaliza la decisión planteando de manera clara la primacía de los principios de unidad y universalidad presupuestales sobre la autonomía de la Rama Judicial:

*“Al respecto, el artículo 346 de la Carta señala que el presupuesto debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 del mismo ordenamiento Superior, “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”. En ese sentido, las limitaciones impuestas al principio de autonomía presupuestal*

*frente a los principios de unidad y universalidad, se fundan en la necesidad de garantizar el logro de las metas macroeconómicas del Estado y el equilibrio del sistema presupuestal, buscando impedir que los órganos que son una sección en el presupuesto, puedan adquirir compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o en el caso de que lo hagan, se lleve a cabo teniendo en cuenta las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios. Desde ese punto de vista, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal, con lo cual, dicha autonomía debe cumplirse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (C.P. art. 341 C.P.) y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (C.P. art. 373). De acuerdo con tales explicaciones, es importante destacar que el tema relacionado con las limitaciones al principio de autonomía presupuestal frente a los principios de unidad presupuestal y universalidad, fue abordado por la Corte de manera concreta en la Sentencia C-592 de 1995, al llevar a cabo el juicio de constitucionalidad del aparte del artículo 52 de la Ley 43 de 1993, en el que se preveía que la Contraloría, en ejercicio de su autonomía e independencia, estaba facultada para elaborar anualmente su proyecto de presupuesto, el cual debía ser presentado a la Dirección General de Presupuesto para que el mismo fuera incorporado al respectivo proyecto de ley anual de presupuesto que el Gobierno debe llevar al Congreso para su aprobación. En esa oportunidad, la citada norma fue demandada, tras considerar el actor que la misma violaba el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría, al permitir la intervención del Gobierno en el proceso de presentación del proyecto de presupuesto de dicho organismo de control al Congreso. Adelantado el respectivo estudio de constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 43 de 1993, la Corte desestimó el cargo y declaró la exequibilidad de la citada norma, tras considerar que la autonomía presupuestal reconocida a ciertos órganos constitucionales se encuentra sujeta a los principios de unidad presupuestal y universalidad, sin que sea posible equiparar dicha autonomía al concepto de soberanía presupuestal. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la prevalencia del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general”.*

## **1.8 El presupuesto como insumo para alcanzar los fines últimos del quehacer judicial**

Dentro del contexto del Estado de Derecho hay que dejar claro que, de lo que se trata es de que el presupuesto judicial sirva para atender la demanda ciudadana de servicios judiciales, garantizando acceso a la justicia y calidad e imparcialidad en la aplicación de la ley.

Por acceso a la justicia se ha comprendido, no sólo a los mecanismos de superación de barreras geográficas, económicas, culturales, de género y de cualquier otro tipo, estableciendo la actividad judicial orientada a la solución de un conflicto de manera universal e igualitaria, sino también a las actividades coadyuvantes con esta actividad, como la comprensión real de los derechos, la asesoría legal gratuita previa al proceso, la asistencia letrada durante el mismo y, en general, la tutela procesal efectiva, que comprende el uso de las reglas preestablecidas, el derecho de contradicción,

la defensa, la instancia plural, la ejecución de los fallos, entre otros aspectos.

En efecto, en cuanto a actividad propiamente judicial, se ha destacado la interrelación entre las posibilidades o facilidades de acceso, la necesidad de lograr una sentencia ajustada a derecho siguiendo un proceso justo y, finalmente, la ineludible actividad para poder hacer efectivas las pretensiones logradas en el proceso, esto es, la ejecución de resarcimientos o indemnizaciones.

El Poder Judicial es el órgano encargado de ofrecer este servicio público esencial por parte del Estado. Este es, además, un servicio en forma de monopolio estatal que requiere de ciertas características muy especiales. En primer lugar, ha de ser prestado por un órgano imparcial, independiente de cualquier inferencia política, pero, además, el servicio ha de ser eficiente, efectivo y suficiente a la demanda siempre creciente de nuestra sociedad con sed de justicia.

Esto significa, en resumidas cuentas, que el Poder Judicial tiene no sólo asignada una competencia, sino también deberá asumir la responsabilidad frente a la ciudadanía por el efectivo servicio de justicia que los ciudadanos reclaman como derecho fundamental. Para que esto no sea sólo una formulación teórica, el Estado deberá delegar también en este Poder del Estado, las suficientes competencias y, sobre todo, los fondos necesarios para que dichas competencias puedan ser ejercidas con responsabilidad y eficacia. Si esto no ocurre, el Poder Judicial no sólo no podrá ejercer sus potestades como titular de un poder, sino que tampoco podrá trasladársele la responsabilidad por las deficiencias del servicio.

Gobernar es decidir, y ello implica la elección de diversas opciones. Lo que se incluye en los enfoques de opciones de quien toma las decisiones en el Estado es la manera como se definen estas prioridades, para lo cual es preciso señalar que cuenta con las atribuciones que les otorga la Constitución y la ley. Sin embargo, debe quedar claro que la atribución de decidir debe estar relacionada con las responsabilidades estatales, no pudiéndose, por la vía de la “elección de la decisión de prioridades”, asumirse la indiferencia como respuesta en un tema tan importante como lo judicial, pues ello implica vaciar de contenido a muchos derechos vinculados con la tutela judicial efectiva. Es obvio que sin una adecuada asignación de recursos económicos para hacerlos efectivos, el derecho será solo nominal y no real. Por lo tanto, es imperativo que quien tiene a su cargo la importante función de la “elección de recursos escasos” priorice el dinero de los contribuyentes, considerando y no negando las condiciones de mejorar la prestación de un servicio que posibilite la real vigencia de los derechos fundamentales en juego, y que se haga dentro de un enfoque que esta vez sí consagre, con sentido real, la autonomía institucional.

En ese sentido, el Estado requiere garantizar el adecuado funcionamiento del Poder Judicial como organización autónoma que desarrolle, a su interior, una de las garantías institucionales más trascendentes en el Estado de Derecho: la independencia, para lo cual se requiere considerar la estructuración del servicio fuera de condiciones de dependencia del poder, y también la consagración de un servicio de calidad al usuario que permita rescatar su dignidad humana.

*De este modo, surge la necesidad de establecer una ligazón entre el servicio de justicia, su naturaleza como un servicio imparcial y la necesidad de la autonomía de la organización llamada a prestarla, en condiciones que satisfagan las expectativas de los ciudadanos. En esa medida, balancear los requisitos la autonomía presupuestaria con un sistema eficaz de evaluación de resultados y un rol importante de parte de los Congresos de hacer más cercana la relación entre Presupuesto y Resultados en lo que respecta al Poder Judicial se presenta como el elemento fundamental para que se den las condiciones para que el servicio pueda prestarse con solvencia y, de esta forma, se cumpla con una de las finalidades del Estado contribuyéndose a la paz social, favoreciendo la construcción de un Poder Judicial moderno y adaptado a nuestros tiempos<sup>14</sup>.*

---

<sup>14</sup> Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia 0004-2004. Disponible en la página web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>

## CAPÍTULO II

### Los Insumos y Resultados en los Sistemas de Justicia

#### Resumen Ejecutivo:

- En todos los Poderes del Estado se da una tensión interna en lo que respecta a sus funciones relativas al mantenimiento *a nivel macro* del régimen democrático y la buena gobernanza y lo que respecta a la prestación de lo que puede considerarse como servicios públicos individualizados *a nivel micro* para la población.
- Es preciso también distinguir entre el Poder Judicial como “institución” y como “organización”. El primer concepto se refiere al conjunto de reglas, valores e ideas que ordenan el funcionamiento y comportamiento de una entidad, mediante la adjudicación de determinados papeles, mientras que el segundo es la concreción material de esas reglas, valores e ideas en estructuras, procesos administrativos y asignación de recursos.
- Desde la perspectiva del Poder Judicial como organización, lo relevante es la gestión, el proceso que lleva a lograr esos fines y la toma de decisiones. La distinción en la práctica no es tan clara, pero para efectos analíticos debe mantenerse la separación en la medida de lo posible. Como institución, el Poder Judicial tiene problemas de índole político; como organización, tiene problemas de gestión o administración.
- Dentro de este esquema, los siguientes elementos serían los factores críticos a considerar en lo que respecta al sector justicia como organización: número y capital humano de los jueces; número y capital humano del personal auxiliar; medios materiales disponibles (bienes muebles e inmuebles, gasto corriente, entre otros); productividad derivada de las reglas formales e informales existentes en la organización y aprovechamiento de los factores de producción.
- Hay una tensión constante entre la necesidad de producir productos/resultados (outputs/outcomes) en el sector justicia y la cantidad de recursos económicos necesarios para tales fines. A lo largo de esta investigación queda claro que es necesario lograr un balance entre quienes consideran que lo único necesario es tratar de minimizar el retraso en la carga de litigios y aquellos que piensan que una agilización del procesamiento de los casos que se puede lograr a bajo costo, pondría en riesgo otros valores inherentes al procedimiento judicial.
- Los sistemas de justicia analizados han recibido recursos económicos en distinta magnitud a lo largo de las últimas dos décadas. En todos los casos ha habido un aumento en términos absolutos en moneda corriente, pero en el caso de México y República Dominicana, el aumento ha estado muy por debajo de las necesidades primarias que amerita el servicio. En el caso de Colombia y Costa Rica, las asignaciones han venido en aumento sostenido, pero

los resultados no han aumentado en la misma dimensión, e incluso puede decirse que en varias instancias en lugar de mejorar han empeorado.

- El principal rubro de gastos en todos los países es el pago de personal, lo cual consume, en prácticamente todos los casos y a lo largo de los últimos 15 años, más del 80 por ciento de los gastos de personal. Esto deja un porcentaje muy reducido para gastos vinculados a la mejora de los procesos, la infraestructura, la adecuación tecnológica y otras partidas que permitirían generar transformaciones sustantivas en los sistemas de justicia.
- El caso de Costa Rica es paradigmático en lo que respecta a la relación a Insumos vs. Resultados, ya que a pesar del aumento sostenido que se ha producido, la mayoría de los indicadores de gestión ha tenido una tendencia hacia la baja, lo que ha quedado demostrado en el aumento de la duración promedio de los procesos judiciales, la reducción en la producción anual de sentencias promedio por juez y el aumento de la congestión judicial, entre otros.

## 2.1 Naturaleza de las principales actividades del sistema de justicia y del sistema de justicia criminal

En todos los Poderes del Estado se da una tensión interna en lo que respecta a sus funciones relativas al mantenimiento *a nivel macro* del régimen democrático y la buena gobernanza y lo que respecta a la prestación de lo que puede considerarse como servicios públicos individualizados *a nivel micro* para la población.

Tomemos primeramente el caso del Poder Legislativo. A la vez que tiene la responsabilidad de legislar para todo el territorio del país de que se trate, cada legislador tiene un rol de representación de los intereses y necesidades de las comunidades que representa. En el caso del Poder Ejecutivo, su rol cotidiano tiene que ver con la realización diaria de millones de tareas que constituyen servicios públicos individualizados, pero al mismo tiempo tiene el rol de representar al Estado dentro del marco de acuerdos y convenios internacionales, muchos de ellos con cláusulas que afectan a los demás poderes del Estado y a las municipalidades.

Es preciso también distinguir entre el Poder Judicial como “institución” y como “organización”. El primer concepto se refiere al conjunto de reglas, valores e ideas que ordenan el funcionamiento y comportamiento de una entidad, mediante la adjudicación de determinados papeles, mientras que el segundo es la concreción material de esas reglas, valores e ideas en estructuras, procesos administrativos y asignación de recursos. El presente análisis tiende a concentrarse en la perspectiva institucional y, por ello, interesan sus fines y resultados. Desde la perspectiva del Poder Judicial como organización, lo relevante es la gestión, el proceso que lleva a lograr esos fines y a la toma de decisiones. La distinción en la práctica no es tan clara, pero para efectos analíticos debe mantenerse la separación en la medida de lo posible. Como institución. El Poder Judicial tiene problemas de índole político; como organización, tiene problemas de gestión o administración.

En el caso del Poder Judicial la tensión entre sus actividades “macro” y sus actividades “micro”, en lo que respecta a la misión que el ordenamiento constitucional le asigna, es sumamente evidente. A nivel supremo, el Poder Judicial tiene el rol de determinar la constitucionalidad de una norma jurídica, lo cual entraña una directa confrontación con el órgano congresual. El objetivo de esta función jurisdiccional, hoy en día prácticamente aceptada en todas las democracias, es garantizar que la opinión de la mayoría (prevista en una ley) encuentre expresión adecuada dentro de los marcos legales establecidos por el régimen político constitucional, de tal suerte que no haya contradicción entre la ley adjetiva y esos principios fundamentales rectores de la convivencia colectiva y la dignidad humana.

En lo que respecta a este rol en particular, hay que decir que la tensión existente no solo es natural, sino que en cierto sentido es deseable. En efecto, cuando las sentencias de los Tribunales y Cortes Supremas sean siempre satisfactorias a los otros Poderes del Estado, la ciudadanía podría asumir que el Tribunal no está cumpliendo adecuadamente su papel dentro de una democracia realmente funcional. En este tipo de contexto, la confianza del público en los tribunales puede disminuir, y los controles y equilibrios que caracterizan a la separación de poderes puede socavarse<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> A pesar de que una de las premisas fundamentales del presente estudio, siguiendo la lógica fundamental de lo que es que la percepción ciudadana en los aparatos judiciales tenga una relación directa con factores vinculados al desempeño, no podemos dejar de lado que hay una serie de factores intangibles, relacionados con la interpretación que las llamadas “Altas Cortes” brindan a cuestiones cruciales dentro de la agenda pública, como puede ser la lucha contra la corrupción, la legalización de parejas del mismo sexo, la despenalización del aborto, la reducción de poderes presidenciales y otros temas que se constituyen en fuentes extraordinarias de aprobación/desaprobación del quehacer judicial en períodos de tiempo determinados.

Por otra parte, el Poder Judicial tiene el rol de confirmar que la acción ejecutiva sea realizada siempre dentro del marco legal determinado por la mayoría a través de su voto en la legislatura: se trata de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta función tiene por objeto garantizar que desde la administración pública no se le hace daño a los derechos individuales de los administrados.

Finalmente, el Poder Judicial tiene como propósito servir de órgano neutral para dirimir conflictos entre particulares, ya sea de naturaleza civil, comercial, laboral y cualquier otra materia prevista en la legislación. Atención especial merece en este ámbito la jurisdicción penal, no solo porque es el objeto de este estudio, sino porque en ella queda más claramente establecida la tensión existente entre los insumos que recibe el sector justicia (en materia presupuestaria) y los resultados que produce (en términos de soluciones jurisdiccionales y sentencias).

Desde un punto de vista exclusivamente legalista, muchos abogados y jueces no consideran que las decisiones judiciales constituyen un “producto/resultado” (*output/outcome*). Según una visión propia de las ciencias jurídicas, la solución jurisdiccional a un caso no es más que la aplicación de la ley, sin tomar en cuenta consideraciones personales, de tiempo, de recursos humanos o económicos.

En efecto, los estudiosos del sistema jurídico sustrajeron durante mucho tiempo la gestión judicial de la esfera de provisión de bienes públicos. Tradicionalmente se creía que la función del juez era en alguna medida abstracta y consistía sólo en decir cuál era el derecho aplicable, agotándose en esta actividad su misión. Los involucrados en el sistema judicial no prestaban atención alguna a los efectos prácticos de las decisiones, incluido el tiempo requerido para llegar a una resolución, y mucho menos la calidad del servicio.<sup>16</sup>

Los resultados de este esquema burocrático son muy conocidos, particularmente la dilación procesal. Para los habitantes de la mayoría de los países latinoamericanos es un fenómeno común el que las jurisdicciones civiles y comerciales tarden años en decidir un litigio. Al mismo tiempo, la situación de los tribunales penales sobrecargados, que deriva en una gran cantidad de personas en prisión esperando el desarrollo de su juicio, se constituye en una de las más graves y cotidianas violaciones a los derechos humanos en la región.

En general, los servicios que presta el sistema de administración de justicia se pueden identificar de la siguiente manera:

- Resolver conflictos: a través de la función jurisdiccional del Poder Judicial;
- Completar la labor del legislador: a través de la interpretación de la ley;
- Unificar las distintas interpretaciones de la ley: a través del recurso de casación;
- Servir como órgano de control del poder político en beneficio de la ciudadanía: a través del control de la constitucionalidad de las normas jurídicas.

Los últimos tres tipos de servicios públicos que hemos identificado no pueden ser fácilmente analizados desde el punto de vista de la eficacia o eficiencia. Resultaría muy difícil implementar un mecanismo de evaluación del desempeño que busque medir los servicios provenientes de estos tres

---

<sup>16</sup> MacLean, Roberto. 1996. "The Culture of Service in the Administration of Justice." *En Transnational Law & Contemporary Problems*. 6:139–64

tipos de funciones judiciales. Las preguntas inmediatas serían: ¿Qué mediríamos? ¿Cómo lo haríamos? ¿Analizaríamos cuántas personas se beneficiaron de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley? ¿Contaríamos cuántas leyes fueron interpretadas en una decisión de casación o cuántas decisiones distintas de tribunales inferiores fueron unificadas con la casación? ¿Nos preocuparíamos por cuantificar el número o magnitud de las arbitrariedades de órganos políticos que se subsanaron gracias a la interposición de un recurso y consecuente decisión judicial?

Como se puede notar, no resulta factible el desarrollo de un mecanismo que permita evaluar al sistema de justicia en dichos roles. Además, en el hipotético caso de que haya consenso acerca de cómo medir el impacto de una decisión judicial en particular, resultaría virtualmente imposible crear un modelo que sea aplicable a todos los casos y a todas las jurisdicciones. A pesar de estas limitaciones, resulta posible lograr cierto número de indicadores que nos permitan medir el resultado de la Rama Judicial en cuanto al sistema y su estructura organizacional.

Un análisis tomando como base distintas jurisdicciones norteamericanas a lo largo del tiempo muestra diferencias importantes en la productividad del sistema, tanto a nivel individual, como a nivel organizacional. La siguiente tabla nos muestra la evolución histórica de los últimos 25 años de la jurisdicción penal federal de los Estados Unidos. Se han incluido la cantidad de jueces habilitados, los casos ingresados, los casos fallados y los casos pendientes. Estos elementos nos han permitido calcular la “productividad” por juez y la tasa de congestión<sup>17</sup>. Como puede verse, no hay una relación directa entre la cantidad de jueces disponibles y la tasa de congestión para un año en particular.

### **Cortes de Primer Grado en EE.UU. (Jurisdicción Penal a Nivel Federal)**

| <b>Año</b>  | <b>Cantidad de Jueces</b> | <b>Casos Ingresados</b> | <b>Casos Fallados</b> | <b>Casos Pendientes</b> | <b>Productividad por Juez</b> | <b>Tasa de Congestión</b> |
|-------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| <b>1990</b> | 575                       | 47,962                  | 43,364                | 35,019                  | 75                            | 0.8075592                 |
| <b>1995</b> | 649                       | 45,788                  | 41,527                | 30,589                  | 64                            | 0.7366051                 |
| <b>2000</b> | 655                       | 62,745                  | 58,102                | 47,609                  | 89                            | 0.8194038                 |
| <b>2005</b> | 678                       | 69,575                  | 66,561                | 68,914                  | 98                            | 1.0353510                 |
| <b>2010</b> | 678                       | 78,428                  | 78,069                | 79,427                  | 115                           | 1.0173948                 |
| <b>2011</b> | 677                       | 78,440                  | 79,839                | 79,680                  | 118                           | 0.9980084                 |
| <b>2012</b> | 677                       | 71,303                  | 74,308                | 76,493                  | 110                           | 1.0294046                 |
| <b>2013</b> | 677                       | 68,918                  | 69,279                | 76,627                  | 102                           | 1.1060638                 |
| <b>2014</b> | 677                       | 62,722                  | 64,985                | 73,838                  | 96                            | 1.1362314                 |

La siguiente tabla nos muestra una comparación reciente, a lo interno, del Primer y Segundo Circuito de la jurisdicción penal federal en los Estados Unidos. Como puede verse, distintos distritos

<sup>17</sup> Una discusión más profunda sobre los conceptos de “productividad” por juez y “tasa de congestión” se discutirá más adelante, al hablar de posibles indicadores de gestión judicial.

tienen niveles significativamente diferentes de productividad, de congestión judicial y de celeridad procesal. En general, asumiendo niveles equivalentes de insumos presupuestarios intra-distrital, queda claro que la relación entre “Insumos” y “Resultados” no es tan simple como pudiera pensarse.

| <b>Comparación de los Distritos del Primer Circuito (junio 2014-junio 2015)</b>  |           |             |             |             |             |           |
|--|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
|  | <b>ME</b> | <b>MA</b>   | <b>NH</b>   | <b>RI</b>   | <b>PR</b>   |           |
| Casos Ingresados   | 844       | 6,006       | 805         | 685         | 2,749       |           |
| Casos Resueltos  | 862       | 3,905       | 815         | 1,580       | 2,786       |           |
| Casos Pendientes   | 608       | 8,444       | 606         | 896         | 3,522       |           |
| Tiempo Promedio de Decisión  | 9.8       | 15.6        | 7.6         | 9.6         | 12.6        |           |
| Tasa de Congestión Judicial  | 0.705     | 2.162       | 0.744       | 0.567       | 1.264       |           |
| <b>Comparación de los Distritos del Segundo Circuito (junio 2014-junio 2015)</b> |           |             |             |             |             |           |
|  | <b>CT</b> | <b>NY,N</b> | <b>NY,E</b> | <b>NY,S</b> | <b>NY,W</b> | <b>VT</b> |
| Casos Ingresados   | 2,575     | 2,426       | 8,681       | 13,013      | 3,072       | 552       |
| Casos Resueltos  | 2,605     | 2,555       | 8,738       | 13,703      | 2,863       | 525       |
| Casos Pendientes   | 3,027     | 2,711       | 12,649      | 18,069      | 3,784       | 584       |
| Tiempo Promedio de Decisión  | 16.3      | 12.4        | 21.9        | 16.3        | 13.7        | 11.7      |
| Tasa de Congestión   | 1.162     | 1.061       | 1.448       | 1.319       | 1.322       | 1.112     |

Lo mismo ocurre en los países objeto de estudio en la presente investigación. Tomemos por ejemplo dos jurisdicciones en República Dominicana (Distrito Nacional y Provincia de Santo Domingo). Como puede apreciarse, ambas jurisdicciones produjeron casi los mismos resultados, teniendo una de ellas la tercera parte de los insumos, por lo menos en lo que respecta a recursos humanos.

| <b>Corte de Apelación Penal</b>         | <b>Jueces</b> | <b>Entrados</b> | <b>Fallados</b> |
|---|---------------|-----------------|-----------------|
| <b>Distrito Nacional</b>                | <b>16</b>     | <b>2,092</b>    | <b>1,919</b>    |
| Presidencia                             | 1             | -*              | -*              |
| 1ra. Sala del Distrito Nacional         | 5             | 705             | 666             |
| 2da. Sala del Distrito Nacional         | 5             | 712             | 698             |
| 3ra. Sala del Distrito Nacional         | 5             | 676             | 555             |
| <b>Santo Domingo</b>                    | <b>6</b>      | <b>2,120</b>    | <b>1,550</b>    |
| Única Sala Corte Penal de Santo Domingo | 6             | 2,120           | 1,550           |

## 2.2 Presupuesto y opciones de gasto

En todo el mundo, los sistemas de administración de justicia comprenden otras entidades, además del Poder Judicial en sentido estricto. También se imparte justicia por medio de órganos ejecutivos (a través de mediación y otros mecanismos dependientes del Ministerio Público o de Ministerios de Justicia, Gobernación o Interior y Policía) e incluso actores privados (centros de conciliación o resolución alterna de conflictos en estructuras privadas).

Además existen instancias auxiliares o complementarias de la función judicial que en la mayoría de los países (Costa Rica, una excepción relevante) no siempre están bajo la jurisdicción organizativa de la Rama Judicial. A todo ello hay que agregar otros entes especializados en algunas materias (por ejemplo, los tribunales o cortes electorales, municipales, ambientales), así como la policía y el sistema penitenciario, que intervienen en la detección o sanción de las violaciones a la ley. En un sentido amplio, los órganos de control, como la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República, y los Ombudsmen (Defensor del Pueblo), también integran los sistemas de administración de justicia, en la medida en que fiscalizan la legalidad de los actos de la administración pública.

Tratándose, como lo es, de un sistema complejo, el sector justicia tiene en todo momento la disyuntiva de atender distintos tipos de necesidades con recursos económicos limitados. Además de todo lo expuesto anteriormente respecto a las distintas organizaciones que integran el sector, incluso a lo interno, exclusivamente del rol jurisdiccional de la Rama Judicial, podemos ver de manera clara que no hay una homogeneidad entre los costos unitarios de los servicios que brinda el sector justicia. Esto es una constante a nivel global, pero solo como ilustración mostraremos esta tabla que ilustra cómo las distintas jurisdicciones tienen costos diferentes, tanto a nivel organizacional como a nivel de los servicios individuales (sentencias) que produce.

### Decisiones Judiciales y Costos Jurisdiccionales

(San Pedro de Macorís, República Dominicana, 2013)

| Jurisdicción | Casos Fallados | Gastos Corte  | Costos promedio por Caso Fallado |
|--------------|----------------|---------------|----------------------------------|
| Penal        | 937            | 11,718,748.32 | 12,506.67                        |
| Civil        | 391            | 14,140,970.99 | 36,166.17                        |
| Laboral      | 461            | 11,567,416.05 | 25,092.01                        |
| Promedio     | -              | 12,475,711.79 | 24,588.28                        |

Esta situación hace extremadamente complejo el análisis del sector justicia en términos de su desempeño esperado, toda vez que en la mayoría de los países se ha estructurado sobre la base de reglas fijas que establecen el tipo de estructura, la cobertura geográfica, las materias que conoce y los plazos procesales sin consideraciones de oferta, demanda, costo de servicios, unidades de producción, ni ningún otro criterio que permita hacer un uso más eficiente de los servicios o que permita tener niveles adecuados de calidad.

## Una visión sobre la complejidad del debate sobre desempeño judicial

*Otra de las posibles respuestas pasa por determinar ¿en qué estamos destinando los recursos?, sobre todo estos mayores recursos. Estamos pidiendo más fondos ¿y para qué estamos pidiendo más? Estamos solicitando más exclusivamente para sueldos o estamos realmente haciendo inversiones, y con ello estamos cambiando sustantivamente la capacidad del sistema para funcionar. Y si son recursos para más personal, ¿qué tipo de personal? ¿Estamos hablando de más jueces? o ¿estamos hablando de más personal de apoyo administrativo? Y si es personal de apoyo administrativo, ¿es realmente personal con competencias administrativas? o son personas que no tienen esas capacidades. Aparentemente, la tesis que está detrás de todo eso, sobre todo en sistemas de justicia que están avanzando a sistemas orales, es que la apuesta debiera estar fundamentalmente en los jueces, la relación entre jueces y personal administrativo debiera haber mejorado sustantivamente. Asimismo, es fundamental que quienes asumen las labores administrativas sean realmente gente con competencias en gestión y no con competencias en otras materias o en ninguna. La otra hipótesis posible es que tengamos problemas en la forma en cómo estamos definiendo los presupuestos, y con ello se alcanza temas más macro del funcionamiento del sistema, y fundamentalmente a temas de gobierno judicial. Realmente, ¿hay un esfuerzo por definir una estrategia?, ¿hay una planificación del Poder Judicial?, ¿los recursos responden a ciertos objetivos que la institución se ha puesto y que quiere perseguir?, y que se fija metas, plazos y responsables para lograrlo, ¿o no? o bien los recursos simplemente se piden porque es bueno tener más plata?, esta es la pregunta.*

**Juan Enrique Vargas Viancos**

Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.  
Ex Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas

**En síntesis, luego de dos décadas de reformas, los principales actores en dichos procesos aún no han logrado demostrar de manera certera el impacto de sus iniciativas sobre los sistemas de justicia y legales, ni han avanzado en la verificación empírica de los pretendidos efectos de las reformas judiciales en los sistemas políticos y las instituciones en general.<sup>18</sup>**

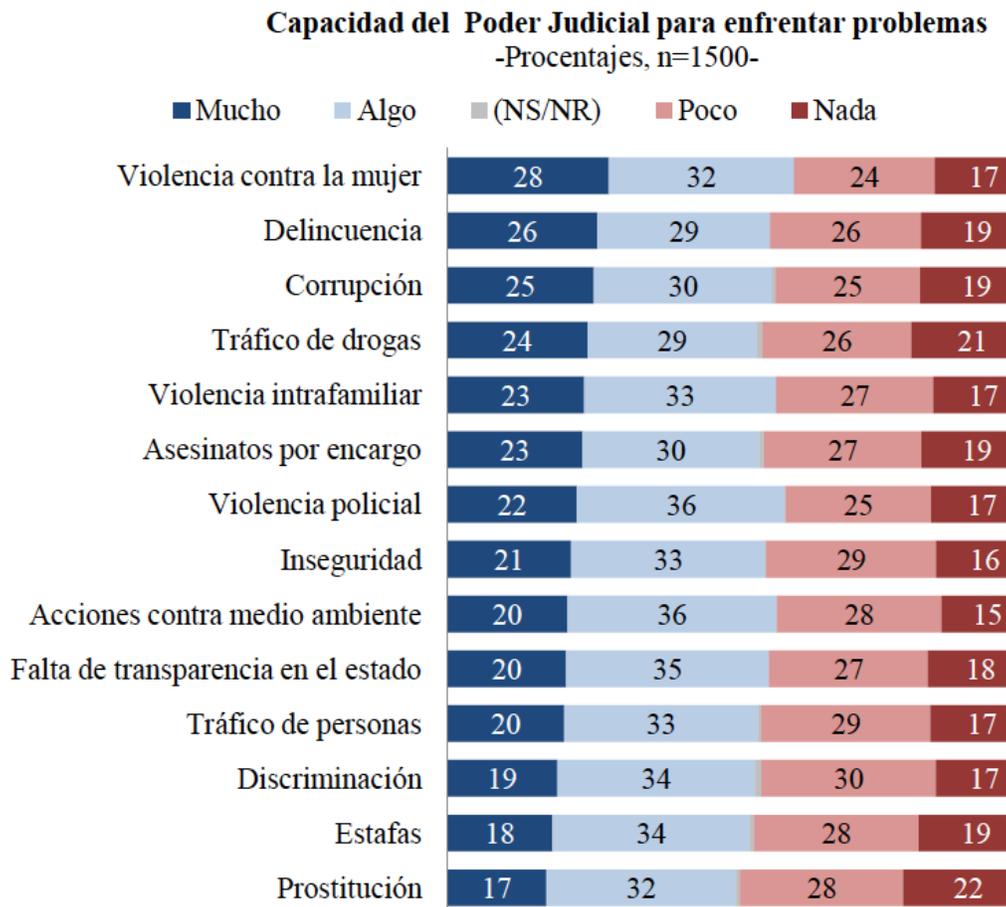
---

<sup>18</sup> Herrero, Álvaro (2010). "La Inversión En Justicia: Un Enfoque Desde La Evaluación". En el Seminario La Inversión en Justicia. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA.

## 2.3 El significado de “desempeño” en el sector justicia

Lograr una definición de desempeño judicial no es una tarea sencilla. El servicio judicial es eminentemente monopólico, lo que dificulta tener comparaciones extrínsecas. De la misma manera, gran parte de los indicadores de gestión no constituyen un bien en sí mismo, sino que deben ser vinculados a otros indicadores de gestión.

Uno de los temas importantes a tener en cuenta es que el desempeño judicial no debe únicamente ser medido en lo que respecta a la capacidad que tiene el sector para resolver de manera individual cada uno de los casos que se somete a su consideración. Parte importante de lo que la ciudadanía espera del sector justicia es que el mismo sirva, conjuntamente con otros actores estatales, de solución a graves problemas sociales. Tomemos como ejemplo esta encuesta realizada en República Dominicana en el año 2014, en donde se le preguntó a la ciudadanía su percepción del rol del Poder Judicial para enfrentar una serie de problemas.



## 2.4 Eficiencia vs. Calidad en el sector justicia

Hay una tensión constante entre la necesidad de producir productos/resultados (outputs/outcomes) en el sector justicia y la cantidad de recursos económicos necesarios para tales fines. A lo largo de esta investigación, queda claro que es necesario lograr un balance entre quienes consideran que lo único necesario es tratar de minimizar el retraso en la carga de litigios y aquellos que piensan que la agilización del procesamiento de los casos que se puede lograr a bajo costo, pondría en riesgo otros valores inherentes al procedimiento judicial.

A lo largo de entrevistas con actores relevantes de los distintos sistemas de justicia, hemos comparado dicha tensión. Una reforma que no sea cuidadosa en este sentido puede reducir la calidad de la preparación de los casos por parte de los abogados ayudantes en el Poder Judicial y empeorar la calidad de las decisiones judiciales. La magnitud de estos efectos es incierta debido a que los proponentes de tales cambios no han hecho un esfuerzo por establecer que la agilización se puede lograr sin menoscabar la exactitud de los resultados de litigio. En relación con esto, es común asumir que las reducciones en el momento de la disposición, por lo general resultan en una mayor satisfacción del litigante y la disminución de los costos de litigio. Estos supuestos, sin embargo, están en duda en la teoría y en contra de la evidencia empírica existente. Como resultado de ello, debemos ser muy cautelosos antes de asumir que una reforma que agiliza el procesamiento de casos es una mejora para el proceso de litigio.<sup>19</sup>

A continuación presentamos una serie de tablas para mencionar el caso de República Dominicana, donde queda claro que las distintas jurisdicciones tienen distinto nivel de “calidad” en sus decisiones, entendida esta como la característica de que sus decisiones no sean revocadas por un tribunal superior.

| Fallos recibidos por Departamento Judicial y/o Tribunal<br>Recursos de Casación Año 2013 |          |           |           |                   |               |                 |             |               |             |           |          |           |             |            |           |           |          |           |           |           |            |            |             |             |
|--|----------|-----------|-----------|-------------------|---------------|-----------------|-------------|---------------|-------------|-----------|----------|-----------|-------------|------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-------------|-------------|
| Dpto. Judicial o Tribunal  | Anula    | Caducidad | Casa      | Casa parcialmente | Desistimiento | Extinción Penal | Inadmisible | Incompetencia | No ha Lugar | Otros     | Rechaza  | Total     |             |            |           |           |          |           |           |           |            |            |             |             |
| Barahona   | 0        | 0%        | 0         | 0%                | 6             | 13%             | 3           | 7%            | 1           | 2%        | 0        | 0%        | 20          | 44%        | 2         | 4%        | 0        | 0%        | 13        | 29%       | 45         | 100%       |             |             |
| Distrito Nacional  | 0        | 0%        | 4         | 0%                | 105           | 12%             | 14          | 2%            | 48          | 6%        | 3        | 0%        | 485         | 57%        | 28        | 3%        | 3        | 0%        | 1         | 0%        | 158        | 19%        | 849         | 100%        |
| La Vega  | 1        | 1%        | 1         | 1%                | 35            | 19%             | 4           | 2%            | 5           | 3%        | 0        | 0%        | 75          | 41%        | 3         | 2%        | 0        | 0%        | 2         | 1%        | 56         | 31%        | 182         | 100%        |
| Montecristi  | 0        | 0%        | 0         | 0%                | 11            | 28%             | 1           | 3%            | 1           | 3%        | 0        | 0%        | 13          | 33%        | 2         | 5%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 11         | 28%        | 39          | 100%        |
| Puerto Plata   | 0        | 0%        | 1         | 1%                | 35            | 30%             | 3           | 3%            | 5           | 4%        | 0        | 0%        | 35          | 30%        | 6         | 5%        | 1        | 1%        | 3         | 3%        | 26         | 23%        | 115         | 100%        |
| San Cristobal  | 1        | 1%        | 1         | 1%                | 43            | 26%             | 2           | 1%            | 3           | 2%        | 0        | 0%        | 64          | 39%        | 1         | 1%        | 1        | 1%        | 0         | 0%        | 50         | 30%        | 166         | 100%        |
| San Fco. de M.   | 0        | 0%        | 0         | 0%                | 33            | 33%             | 6           | 6%            | 3           | 3%        | 1        | 1%        | 33          | 33%        | 7         | 7%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 18         | 18%        | 101         | 100%        |
| San Juan de la M.  | 0        | 0%        | 1         | 2%                | 18            | 32%             | 1           | 2%            | 4           | 7%        | 0        | 0%        | 20          | 35%        | 5         | 9%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 8          | 14%        | 57          | 100%        |
| San Pedro de M.  | 0        | 0%        | 4         | 2%                | 38            | 18%             | 6           | 3%            | 18          | 9%        | 0        | 0%        | 83          | 40%        | 5         | 2%        | 3        | 1%        | 2         | 1%        | 50         | 24%        | 209         | 100%        |
| Santiago   | 1        | 1%        | 0         | 0%                | 41            | 24%             | 0           | 0%            | 4           | 2%        | 0        | 0%        | 73          | 43%        | 3         | 2%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 48         | 28%        | 170         | 100%        |
| Santo Domingo  | 2        | 1%        | 1         | 0%                | 64            | 25%             | 5           | 2%            | 10          | 4%        | 1        | 0%        | 115         | 44%        | 2         | 1%        | 1        | 0%        | 4         | 2%        | 55         | 21%        | 260         | 100%        |
| SCJ  | 0        | 0%        | 1         | 20%               | 1             | 20%             | 0           | 0%            | 0           | 0%        | 0        | 0%        | 1           | 20%        | 0         | 0%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 2          | 40%        | 5           | 100%        |
| TSA  | 0        | 0%        | 1         | 2%                | 16            | 28%             | 1           | 2%            | 8           | 14%       | 0        | 0%        | 9           | 16%        | 0         | 0%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 22         | 39%        | 57          | 100%        |
| TST Central  | 1        | 1%        | 2         | 1%                | 72            | 40%             | 5           | 3%            | 5           | 3%        | 0        | 0%        | 24          | 13%        | 0         | 0%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 71         | 39%        | 180         | 100%        |
| TST Noroeste   | 0        | 0%        | 2         | 3%                | 13            | 18%             | 0           | 0%            | 1           | 1%        | 0        | 0%        | 14          | 19%        | 0         | 0%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 42         | 58%        | 72          | 100%        |
| TST Norte  | 0        | 0%        | 4         | 3%                | 22            | 18%             | 2           | 2%            | 9           | 8%        | 0        | 0%        | 27          | 23%        | 0         | 0%        | 0        | 0%        | 0         | 0%        | 56         | 47%        | 120         | 100%        |
| <b>Total</b>   | <b>6</b> | <b>0%</b> | <b>23</b> | <b>1%</b>         | <b>553</b>    | <b>21%</b>      | <b>53</b>   | <b>2%</b>     | <b>125</b>  | <b>5%</b> | <b>5</b> | <b>0%</b> | <b>1091</b> | <b>42%</b> | <b>64</b> | <b>2%</b> | <b>9</b> | <b>0%</b> | <b>12</b> | <b>0%</b> | <b>686</b> | <b>26%</b> | <b>2627</b> | <b>100%</b> |

<sup>19</sup> Pottswod, Mark S., “The Perils of Productivity”. Disponible: <https://newenglev.com/archive/volume-48/volume-48-issue-3/>

| Cortes de Apelación      | Recursos Fallados por tipo de Decisión Año 2013 |            |            |           |             |            |              |
|--------------------------|---|------------|------------|-----------|-------------|------------|--------------|
|                          | Fallos Definitivos - Fase de la Instrucción     |            |            |           |             |            |              |
|                          | Confirma  | Modifica   | Revoca     | Anula     | Inadmisible | Otros      | Total        |
| Distrito Nacional        | 548   | 195        | 129        | 9         | 151         | 194        | 1,226        |
| Santo Domingo            | 1,006   | 34         | 249        | 1         | 43          | 1          | 1,334        |
| Puerto Plata             | 205   | 61         | 65         | 3         | 19          | 11         | 364          |
| La Vega                  | 403   | 104        | 75         | 0         | 27          | 30         | 639          |
| San Francisco de Macorís | 55  | 1          | 98         | 10        | 14          | 0          | 178          |
| San Cristóbal            | 67  | 24         | 20         | 0         | 15          | 7          | 133          |
| San Pedro de Macorís     | 207   | 84         | 73         | 29        | 0           | 0          | 393          |
| Barahona                 | 6   | 16         | 8          | 1         | 11          | 46         | 88           |
| Montecristi              | 9   | 0          | 1          | 2         | 14          | 7          | 33           |
| San Juan de la Maguana   | 130   | 88         | 3          | 0         | 7           | 1          | 229          |
| <b>Total</b>             | <b>2,636</b>                                    | <b>607</b> | <b>721</b> | <b>55</b> | <b>301</b>  | <b>297</b> | <b>4,617</b> |

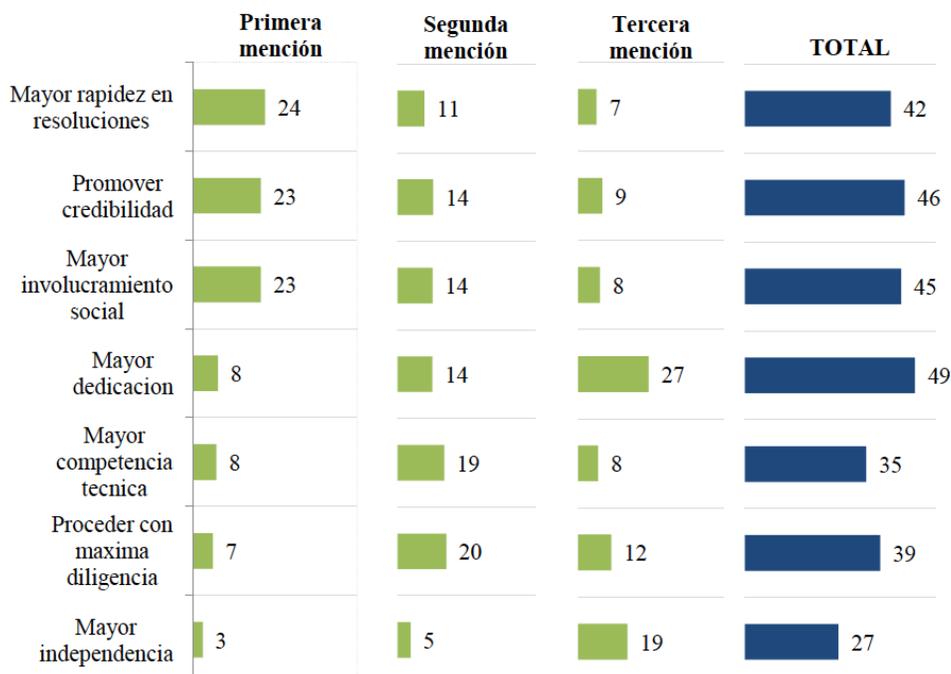
| Cortes de Apelación      | Recursos Fallados por tipo de Decisión Año 2013 |            |            |            |                     |             |            |              |
|--------------------------|---|------------|------------|------------|---------------------|-------------|------------|--------------|
|                          | Fallos Definitivos Fase de Juicio y Ejecución   |            |            |            |                     |             |            |              |
|                          | Confirma  | Modifica   | Revoca     | Anula      | Confirma / Modifica | Inadmisible | Otros      | Total        |
| Distrito Nacional        | 316   | 24         | 44         | 96         | 45                  | 84          | 130        | 739          |
| Santo Domingo            | 359   | 78         | 23         | 93         | 0                   | 96          | 27         | 676          |
| Puerto Plata             | 198   | 25         | 15         | 24         | 0                   | 25          | 22         | 309          |
| La Vega                  | 303   | 76         | 37         | 32         | 0                   | 19          | 17         | 484          |
| San Francisco De Macorís | 108   | 5          | 146        | 25         | 0                   | 12          | 0          | 296          |
| San Cristóbal            | 398   | 31         | 26         | 90         | 0                   | 14          | 11         | 570          |
| San Pedro de Macorís     | 316   | 25         | 33         | 53         | 0                   | 0           | 40         | 467          |
| Barahona                 | 105   | 10         | 6          | 46         | 0                   | 15          | 14         | 196          |
| Montecristi              | 27  | 1          | 4          | 5          | 0                   | 36          | 25         | 98           |
| San Juan De La Maguana   | 56  | 16         | 1          | 21         | 2                   | 7           | 7          | 110          |
| <b>Total</b>             | <b>2,186</b>                                    | <b>291</b> | <b>335</b> | <b>485</b> | <b>47</b>           | <b>308</b>  | <b>293</b> | <b>3,945</b> |

Resulta claro, pues, que el desempeño judicial no solo puede verse como un ejercicio cuantitativo en términos de cantidad de decisiones emitidas en un período determinado. En efecto, cuando se le pregunta a la ciudadanía qué espera de un servicio judicial de calidad, se mencionan numerosos factores.

Tomemos el caso de la siguiente encuesta realizada en la República Dominicana.

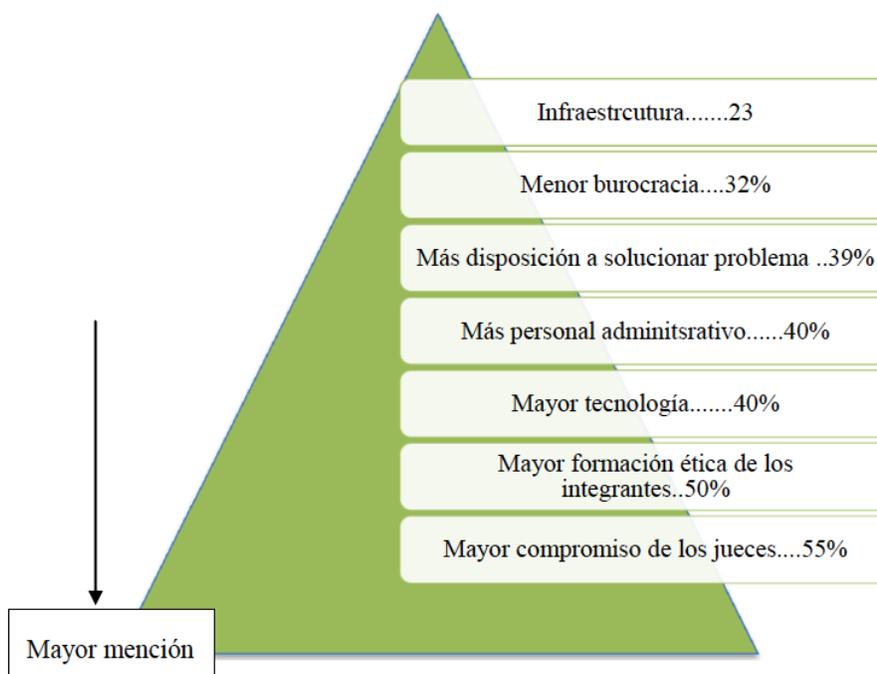
### Áreas en donde las labores y funciones de los jueces deben enfocarse

-Porcentajes, n=1500-



### Prácticas a mejorar para un mejor servicio de calidad del Poder Judicial

-Porcentajes, respuesta múltiple, n=1500-



Como puede notarse, si bien la celeridad procesal es un indicador de relevancia, la ciudadanía también espera otros resultados de la gestión judicial, incluyendo credibilidad e independencia, capacidad y conocimientos técnicos, ética e imparcialidad, compromiso social, tecnología e infraestructura, entre otros.

## 2.5 Confianza pública y desempeño judicial

Dentro del contexto de países en vías de desarrollo, una condición esencial para poder construir y mantener una Rama Judicial independiente es contar con altos niveles de confianza de la ciudadanía. Esto significa contar la confianza del pueblo en cuanto a que el Poder Judicial está dispensando justicia conforme a la Constitución y las leyes. Como es lógico pensar, un sistema de justicia que entregue mejores resultados a la población y que haga un mejor uso de los recursos presupuestarios debería, en teoría, alcanzar mayores niveles de confianza pública. Aunque el presente estudio no tiene como propósito mostrar los niveles de validez de dicha afirmación utilizando evidencia empírica, no podemos dejar de mencionar que dicha relación no es tan simple como pudiera pensarse.

La confianza pública se logra cuando el acto de juzgar se está haciendo de manera justa, imparcial, con igualdad entre ambas partes involucradas en un litigio. Se asume, de la misma manera, que no hay ningún elemento de interés personal del juez en el resultado de la controversia.

El objetivo de enfocarse en una estrategia de “justicia procedimental” y calidad de las decisiones es lograr que la opinión pública reconozca la legitimidad de las decisiones judiciales, incluso si no está de acuerdo de manera integral con el contenido de las mismas. En este sentido, “confianza pública” no puede equipararse con popularidad. La confianza del pueblo en la judicatura no viene de una ecuación simple de que las sentencias sigan las tendencias populares o los sondeos de opinión pública.

Para aumentar la confianza del público, los Poderes Judiciales deben fortalecer la rendición de cuentas. La ciudadanía no solo busca que los jueces dicten sentencias de acuerdo con la ley y de acuerdo con una conciencia ética, sino que esperan que las soluciones judiciales no demoren más de lo necesario y que no se utilicen recursos presupuestarios de una manera inadecuada.

Cuando hablamos de un “buen manejo de los recursos” no nos referimos a temas de transparencia en sistemas de compras vs. corrupción administrativa, sino a que los recursos económicos produzcan los resultados que la ciudadanía demanda en materia de soluciones jurisdiccionales en plazos razonables. Ahora bien, como se podrá ver a lo largo de la presente investigación, la ecuación “Insumos/Recursos → Resultados” no está muy clara en los sistemas judiciales de la región. Como bien se ha dicho anteriormente: “No hay un correlato claro entre este esfuerzo económico en el sector justicia y los resultados que los ciudadanos ven sobre su funcionamiento”<sup>20</sup>.

De cara a próximas iniciativas de reforma judicial, incluyendo iniciativas relacionadas al tema objeto de la presente investigación, es importante tener claridad respecto al hecho de que las percepciones negativas sobre la administración de justicia, incluyendo la sensación de que no se han producido cambios, la desconfianza persistente y la mala reputación de los operadores del

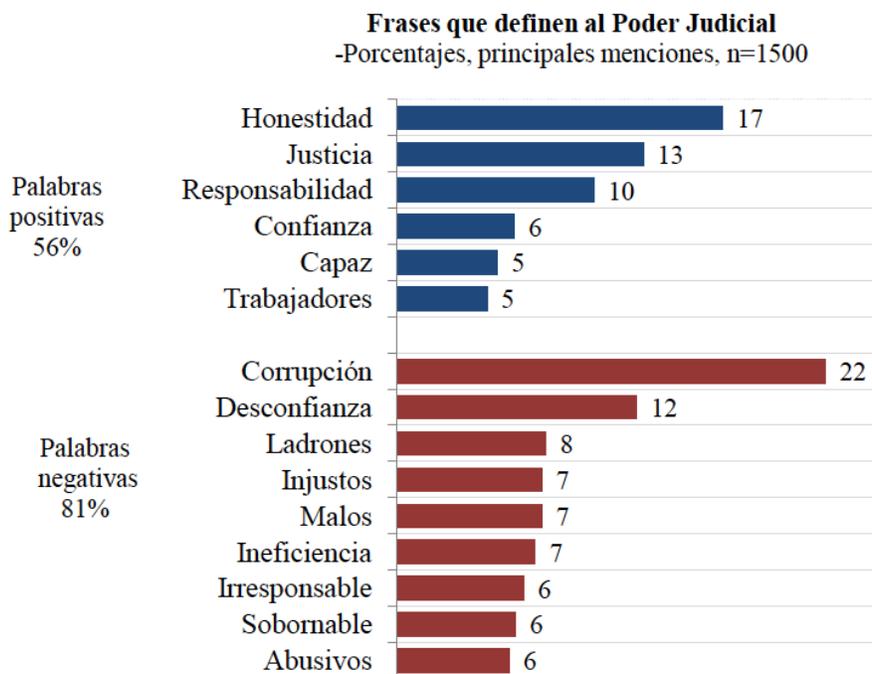
---

<sup>20</sup> Vargas, Juan Enrique (2010). “*La Inversión Pública en Justicia*”. En el Seminario La Inversión en Justicia. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA.

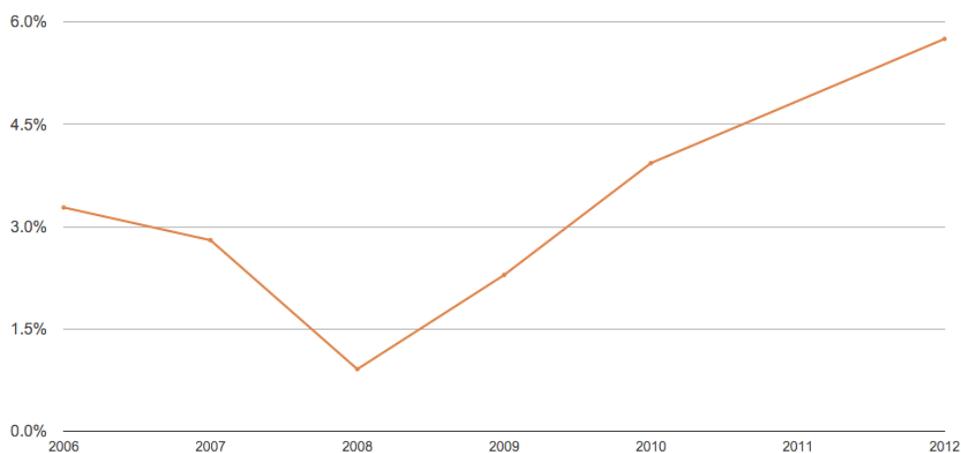
sistema en un momento determinado, no necesariamente corresponde a la realidad de la situación instantánea o actual de este Poder del Estado, sino que es el resultado de las características organizacionales existentes a lo largo de los años.

A través del tiempo, se han realizado encuestas sobre el funcionamiento del sector justicia en todos los países objeto de estudio. En general, la percepción oscila entre promedio y negativa, aun cuando en distintos momentos de los procesos de reforma judicial, los organismos del sector han logrado un importante apoyo popular y buena voluntad de parte de la ciudadanía. No obstante, a pesar de los recursos económicos que se han venido destinando al sector justicia, la percepción continúa siendo negativa y los actos de corrupción permanecen como los principales responsables de dicha percepción negativa.

A continuación se muestran un par de tablas con encuestas realizadas en República Dominicana y en Colombia.



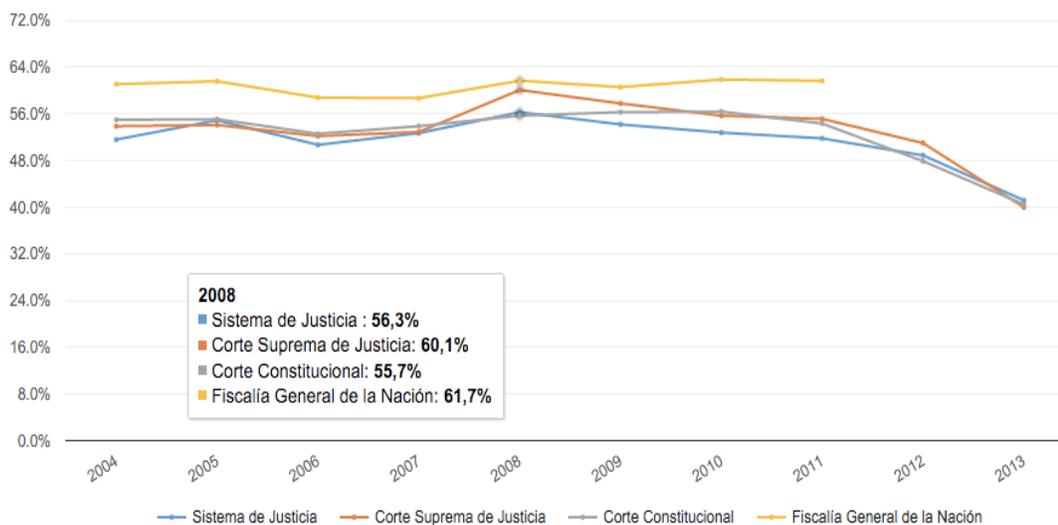
### ¿Ha tenido que pagar un soborno en los juzgados en este último año?



Fuente: Latinobarometro por LAPOP

Nota: La pregunta se realizó sobre los individuos que manifestaron haber tenido algún trato con los juzgados. La base de datos de 2011 y 2013 no está disponible

### Confianza en el Sistema de Justicia, Altas Cortes y Fiscalía, 2004-2013



Fuente: Latinobarometro por LAPOP

Nota: El dato de la Fiscalía no está disponible para 2012 y 2013.

Así, resolver los problemas de imagen es importante, pero mucho más importante es poder realizar los cambios sustanciales que la ciudadanía demanda. Trabajar respecto de estos indicadores toma tiempo y requiere que se identifiquen claramente los aspectos que llevan a quienes acuden al Poder Judicial a sentirse satisfechos con el servicio recibido, a sentir que han tenido acceso oportuno y eficaz a la justicia.

## **“MÁS RECURSOS NO ES SINÓNIMO DE MEJOR JUSTICIA”**

*Es responsabilidad inexcusable del Poder Judicial plantear una propuesta de asignación de recursos económicos acorde con la realidad de la caja fiscal y con las posibilidades reales de una ejecución eficiente y eficaz. Asimismo, es indispensable que dicho Poder del Estado cuente con una política judicial que sirva de marco para la toma de decisiones por parte del Legislativo, en lo que se refiere a la asignación de recursos presupuestales. Es necesario advertir que, a pesar de habersele asignado al Poder Judicial, en el pasado, importantes recursos para la reforma del sistema de administración de justicia, a la fecha dicho proceso es percibido objetivamente por la ciudadanía como notoriamente deficiente.*

*Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia EXP. N.º 004-2004-CC/TC*

## 2.6 Estructura general de los sistemas de justicia

### 2.6.1 Colombia

El sistema judicial colombiano ha sido objeto de diferentes vicisitudes y circunstancias cambiantes, las cuales generaron una serie de reformas de diversa índole desde los años siguientes a la independencia del país hasta nuestros días. Principalmente es necesario señalar que entre la expedición de la Constitución Política de 1886 hasta la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, si bien estaba clara la distinción de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la administración del poder judicial no tenía un órgano autónomo del poder ejecutivo que asumiera dicha función.

Es por ello que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se logró crear el Consejo Superior de la Judicatura como autoridad máxima en la administración del sistema de justicia en Colombia, para lo cual se estableció además una Ley Estatutaria la cual determinaría la estructura y alcance de la función de administrar justicia. Bajo ese marco, se determinó que el Consejo Superior de la Judicatura sería el responsable de administrar la carrera judicial, elaborar las listas para la designación de candidatos al ingreso a la misma, vigilar y sancionar las conductas de los funcionarios de la rama judicial y de los abogados en el ejercicio de la profesión. Además, elaborar el proyecto de presupuesto de la rama y ejecutarlo. Igualmente, dirime los conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones.

No obstante, este no fue el único cambio importante que conllevó la Constitución de 1991 respecto al sistema de justicia, ya que, entre otras cosas, se creó la Jurisdicción Constitucional y se autorizó al legislador para implementar la Jurisdicción Especial de los Pueblos Indígenas y Jueces de Paz. Así mismo, se creó la Fiscalía General de la Nación (como organismo independiente adscrito a la rama judicial del Poder Público en Colombia).

Como se mencionó previamente, con la Constitución de 1991 se creó la Fiscalía General de la Nación para asumir el reto de combatir la impunidad en materia criminal y como instrumento para reforzar la eficacia de las funciones de investigación y acusación. A este ente se le atribuyeron funciones de dirigir y coordinar las funciones de la policía judicial en la investigación de los delitos, acusar ante los jueces, adoptar medidas de aseguramiento, calificar y precluir las investigaciones y velar por la protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal. Al respecto, se pretendió eliminar el sistema inquisitivo de investigación y acusación, pero en la práctica este se mantuvo hasta la reforma constitucional de 2004 cuando se logró finalmente sentar las bases para la adopción de un sistema acusatorio.

También se debe aludir a que el constituyente de 1991 determinó en cuanto a la justicia penal militar que había jugado desde 1965 un papel significativo en el manejo de delitos relacionados con el orden público, que en ningún caso los civiles podrían ser investigados o juzgados por dicha jurisdicción, ratificando la decisión de 1987 de la Corte Suprema de Justicia de declarar la inconstitucionalidad del juzgamiento de civiles por los militares. En todo caso, este fuero mantuvo la facultad constitucional de conocer delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con actos del mismo servicio, bajo ciertas circunstancias.

Es importante mencionar que previamente al establecimiento del actual Sistema Penal, surgieron diversas iniciativas para estructurarlo, entre ellas destacándose la Ley 600 expedida en el año 2000 (por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal), en la que sin embargo continuó siendo un sistema inquisitivo, en el que prevalecían las formas escritas y sin separación de funciones de investigación y juzgamiento. Sin embargo, el fracaso de esta ley comenzó a reflejarse en los altos niveles de inventarios, las preclusiones, la insuficiente capacidad para luchar contra la gran criminalidad y, en general, en su incapacidad para ser una herramienta efectiva para enfrentar la impunidad.

Fue así como posteriormente, mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 y con la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 que lo desarrolló (la cual fue reformada por la Ley 1142 de 2007), se estableció finalmente en Colombia el denominado Sistema Penal Acusatorio como producto de reflexiones de quienes integraron la Comisión Constitucional y de muchos servidores de la Rama Judicial, integrantes de la academia, profesionales de derecho y gremios en general, que en este momento quisieron, en forma voluntaria, aportar sus conocimientos y experiencias para resolver el problema de la justicia penal en el país.

Con las mencionadas reformas se instituyó formalmente la organización actual del sistema de justicia en Colombia, denominado como rama judicial del poder público, pues tal y como lo establece el artículo 228 de la Constitución Política, “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”. La rama judicial, entonces, constituye una pieza central en el funcionamiento del Estado y está encargada fundamentalmente de aplicar las normas para proteger los derechos, el cumplimiento de obligaciones y en general, de solucionar conflictos para garantizar una convivencia pacífica. La rama judicial cuenta con independencia en sus decisiones frente a las otras ramas del poder público y así mismo, cuenta con autonomía dentro de su misma rama; es decir, cada jurisdicción es autónoma frente al resto y están sometidas al imperio de la ley en el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia, a la supremacía constitucional en el artículo 4 de la misma Constitución y, siempre que sea necesario, al precedente judicial. Todo lo anterior, en aras de garantizar la unidad del ordenamiento jurídico, el principio de igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima en el aparato estatal.

### Conformación actual del sector judicial en Colombia



Como cumbre de dichas reformas, recientemente se expidió el Acto Legislativo 02 de 2015, por

medio del cual se adoptó una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional, que tiene una incidencia directa en el sistema judicial, toda vez que se adoptan diferentes medidas en torno al funcionamiento de la Rama Judicial, entre ellas: la sustitución del Consejo Superior de la Judicatura por una nueva estructura, nuevos requisitos para la elección de magistrados, la modificación en la forma de elección de algunos funcionarios y la creación de la Comisión de Aforados.

En ese orden, el Acto Legislativo 02 de 2015 designó la administración y gobierno de la Rama Judicial como cabeza de un Consejo de Gobierno Judicial (CGJ) y una Gerencia, lo cual todavía no se ha dejado en firme definitivamente, pues el mencionado Acto Legislativo fue demandado por inconstitucionalidad, con lo cual se está a la espera de la decisión de la Corte Constitucional sobre si es o no exequible. Igualmente, aún es necesario que el Congreso tramite la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y que se expidan algunos decretos que desarrollen en detalle el funcionamiento de la nueva institucionalidad. Dicho Proyecto de Ley fue ya radicado ante el órgano legislativo y, de ser finalmente aprobado, la nueva estructura del sistema judicial incluiría:

- Órganos que ejercen la función jurisdiccional disciplinaria:
  - Comisión Nacional de Disciplina Judicial;
  - Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.
  
- Órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial:
  - El Consejo de Gobierno Judicial como órgano de gobierno;
  - La Gerencia de la Rama Judicial como órgano de administración.

## ¿Qué gastos de funcionamiento debe atender el presupuesto asignado a la jurisdicción penal en Colombia?

Es preciso indicar que para la anualidad 2015 dichos recursos deben cubrir todos los gastos de funcionamiento de mil trescientos veintiocho (1328) despachos de jueces penales a lo largo y ancho de la geografía nacional así distribuidos:

- 301 Despachos Penales Municipales con funciones de Control de Garantías
- 112 Despachos Penales Municipales de Conocimiento
- 24 Despachos Penales Municipales que aplican aún el anterior Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000)
- 93 Despachos Penales del Circuito de Conocimiento
- 210 Despachos Penales del Circuito que aplican aún el anterior Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000)
- 35 Despachos Penales del Circuito Mixtos
- 130 Despachos Penales del Circuito de Conocimiento
- 89 Despachos Penales Municipales Para Adolescentes - Control Garantías
- 63 Despachos Penales Circuito Para Adolescentes – Conocimiento
- 31 Despachos Penales Municipales Ambulantes - Bacrim - Control Garantías
- 155 Despachos Penales de Ejecución de Penas
- 73 Despachos Penales de Circuito Especializado
- 1 Despachos Penales de Sentencias para Justicia y Paz

### 2.6.2 Costa Rica

El 7 de noviembre de 1949, la Asamblea Nacional Constituyente emitió la Constitución que rige la vida institucional del país hasta la fecha. A partir de ese momento, se da una serie de innovaciones de singular importancia en cuanto a la organización del Poder Judicial, la cual se ve fortalecida al promulgarse la Constitución vigente; al plasmar, los Constituyentes, la independencia del Poder Judicial en los artículos 9, 153 y 154 en la Constitución Política, incluyéndole un orden autónomo e independiente de los otros Poderes y órganos constitucionales.

Al respecto, el artículo 9 establece claramente el principio clásico de separación de poderes al dividir las funciones estatales y otorgar su ejercicio a tres órganos constitucionales distintos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que teóricamente se equilibran entre sí. Por su parte, los artículos 153 y 154 son una prolongación del anterior, en cuanto a que establecen claramente, en el nivel constitucional, el Poder del Estado que ejerce la función jurisdiccional, y que concierne, en el caso de dicho país, a la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que establezca la Ley.

El principio de independencia del Poder Judicial se aprecia en las potestades que tiene para auto-organizarse y nombrar su propio personal, sin la intervención de los otros Poderes del Estado; por lo que se establece no solamente una independencia política, sino también funcional, en el que se determina que la función de sentenciar es de exclusiva incumbencia del órgano jurisdiccional; además, se garantiza imparcialidad plena a los funcionarios que administran justicia, para evitar cualquier subordinación respecto a los otros Poderes del Estado o cualquier otro grupo existente en el país, sea que no estén determinados por ninguna consideración política al momento de ejercer sus deberes jurisdiccionales, pues sus actos solo los regula la Constitución y la Ley. Es por ello, que los Constituyentes procuraron rodear al Poder Judicial y a sus Magistrados con las mayores garantías para su independencia, entre ellas, se dispuso ampliar el período de nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de cuatro a ocho años, a cuyo término podían ser reelectos por períodos iguales por la Asamblea Legislativa, salvo que dos terceras partes de sus miembros dispusieran lo contrario, lo que implica otorgarle prácticamente a los Magistrados del Poder Judicial un carácter de cuasi-inmovilidad, lo que presupone también un procedimiento adecuado para disminuir la intervención política dentro del Poder Judicial.

Por otra parte, el artículo 121 inciso 20 de la Constitución Política dispone la creación de nuevos Tribunales dentro del Poder Judicial en diferentes partes del país, de acuerdo con el criterio de la Corte y la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, al no contemplar la Constitución de 1949 la independencia financiera del Poder Judicial, la situación económica de este Poder de la República era precaria y se demostraba en la calidad del profesional que contrataba, en las obras de infraestructura y en el incumplimiento de satisfacer plenamente el principio de justicia pronta y cumplida.

Mediante la Ley número 2122, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 30 de mayo de 1957, se reforma el párrafo 2 del Artículo 177, y se establece la asignación al Poder Judicial de una suma no menor que el seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico; hecho de gran importancia, por cuanto le garantiza al Poder Judicial un mínimo de ingresos, si bien es cierto no determinable, suficiente para satisfacer las múltiples necesidades fundamentales de esa época; y permitió la independencia económica, la que a su vez posibilitó que el Poder Judicial pudiera crear los tribunales que demanda el servicio judicial y mejorar la infraestructura de sus oficinas.

El 12 de diciembre de 1973, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 5229 en la que se crea el Organismo de Investigación Judicial, el cual dependerá de la Corte Suprema de Justicia, por lo que el Poder Judicial asume la función de investigación, y se le adicionó la labor de acusación con la creación del Ministerio Público, reforzándose la contratación de personal entre los que destacan los agentes fiscales y fiscales de juicio. Además, se crea la oficina de Defensores Públicos, para ayudar a las personas de escasos recursos económicos que no podían sufragar el patrocinio letrado, y cuya función correspondía al Poder Ejecutivo. Se produjo una reestructuración general de los Tribunales Superiores Penales, integrados por tres jueces y se establecieron numerosos juzgados unipersonales. Para la puesta en vigencia de los nuevos procedimientos penales y evitar el promulgar una nueva Ley Orgánica, se aprobó la Ley Especial sobre Jurisdicción de los Tribunales, Ley 5711 del 27 de junio de 1975, reformada por la Ley número 5712 del 30 de junio del mismo año y la Ley 5761 del 7 de agosto de 1975.

El 2 de junio de 1982, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reforma al Artículo 162 de la Constitución Política. Mediante este, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia obtuvieron el derecho a elegir al Presidente de la Corte. Con la Ley 7128 del 18 de agosto de 1989 y la número 7135 del 11 de octubre del mismo año, Ley de la Jurisdicción Constitucional, se logra uno de los más importantes cambios dentro del Sistema Judicial Costarricense, al crearse la Sala Constitucional, según lo dispuesto en el Artículo 10 de la Constitución Política, con competencia para conocer las

declaraciones de inconstitucionalidad de cualquier clase de normas jurídicas y de los actos sujetos al derecho público. Sumado a ello, se le otorga dos funciones más que refuerzan su máxima jerarquía, la de dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como en las demás entidades u órganos que indique la Ley. Se integró con 7 Magistrados, de los cuales cinco fueron nombrados por la Asamblea Legislativa y dos escogidos de los Magistrados que integraban la Sala Primera, en razón de que el recurso de amparo pasaba a conocimiento de esta Sala, con lo que la Sala Primera pasó a estar conformada por cinco Magistrados al igual que las Salas Segunda y Tercera. Con la creación de la Sala Constitucional se aumenta a 22 el número de Magistrados.

Para los años noventa, el Poder Judicial se orienta a lograr una estructura más moderna, acorde a la realidad que debe enfrentar, a fin de poder cumplir con el precepto de justicia pronta y cumplida. Se cambia un poco la organización de las oficinas judiciales de modo que permita una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos de la administración de justicia. Ante esto se aprueba a inicios de 1990 el Código Procesal Civil. En 1993 se reforma totalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial, reforma que entró a regir el 1 de enero de 1994. Se emiten nuevas leyes relacionadas con la Administración de Justicia, entre otras, se aprueba en 1996 el Código Procesal Penal de corte acusatorio, que empezó a regir a partir del 1 de enero de 1998. En 1997 entró en vigencia la Ley de Reorganización Judicial y una nueva legislación para el Ministerio Público.

### *2.6.3 Estado de Jalisco, México*

La Constitución General, en su artículo 43, señala que la federación mexicana está integrada por 31 Estados, entre los cuales se encuentra comprendido el de Jalisco. Debemos destacar que la característica esencial de una Entidad Federativa es que goza de autonomía, no soberanía, y como consecuencia de tal autonomía, columna vertebral de su estructura, la Entidad Federativa cuenta con su propia constitución, que es la base y fundamento de toda Legislación local, la cual puede reformarse, pero observando los preceptos que en ella misma se señalan y que aquí en Jalisco los encontramos en el artículo 119, según el cual una reforma constitucional debe ser aprobada por las dos terceras partes del número total de Diputados y por la mayoría de los Ayuntamientos para que sea legítima y legal.

Los nombramientos de los Magistrados del Supremo Tribunal son expedidos por el gobernador y sometidos a la consideración del Congreso.

Las principales funciones que realizan en México el Ministerio Público y los tribunales del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en México son, sin duda, las de garantizar el acceso a la justicia, así como procurar e impartir justicia en un marco de respeto a los derechos de las partes involucradas en el proceso. Sin embargo, en el sistema penal tradicional vigente, hasta antes de 2008, prevalecían prácticas inquisitivas. Derivado de ese esquema inquisitorio, el 18 junio de 2008 se decretó una reforma constitucional a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 para modificar a profundidad los sistemas de justicia penal y seguridad. Para lograr ese objetivo se dispuso de un proceso penal de tipo acusatorio y oral basado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Dicha reforma contiene en sus artículos transitorios un plazo de 8 años para su implementación en todo el territorio nacional, tiempo que está a punto de concluir el próximo mes de junio de 2016.

El Poder Judicial del Estado de Jalisco se ejerce por: el Supremo Tribunal de Justicia; el Tribunal de lo Administrativo; los Juzgados de Primera Instancia, Especializados y Mixtos; los Juzgados Menores; los Juzgados de Paz; y el Jurado Popular. El Poder Judicial cuenta además con dos órganos, uno denominado Consejo de la Judicatura del Estado y un Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

Los tribunales de justicia del fuero común del Estado de Jalisco ejercerán su jurisdicción para aplicar las leyes en asuntos penales, familiares, civiles, mercantiles y cuanta especialidad permita el presupuesto, con las limitaciones de lugar, grado y términos que señala esta ley y su reglamento. En los asuntos de orden federal, podrán intervenir en los casos que expresamente las leyes de esa materia les confieran jurisdicción.

Los jueces de primera instancia, especializados y mixtos, de menores y de paz serán electos por el Consejo General y permanecerán cuatro años en el ejercicio de su cargo. El retiro de los magistrados será forzoso en los términos que establece la Constitución Política del Estado, mientras que en el caso de los jueces será voluntario al cumplir sesenta y cinco años y forzoso a los setenta, para cuyo efecto hará la declaración correspondiente el Consejo General a instancia del interesado o de oficio. En ambos casos los funcionarios judiciales tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo disponga la ley.

El Supremo Tribunal de Justicia, el Tribunal de lo Administrativo y el Consejo General del Poder Judicial del Estado de Jalisco, para el cabal desempeño de sus funciones, podrán crear las direcciones, unidades departamentales y órganos auxiliares que consideren necesarios, en sus respectivos ámbitos de competencia, conforme lo permitan su respectivo Presupuesto de Egresos, que deberán ejercer con plena autonomía y de conformidad con la ley.

Las dependencias administrativas se clasificarán en direcciones, unidades departamentales y órganos auxiliares, de acuerdo con los requerimientos y necesidades del funcionamiento, debiendo contar cada tribunal, cuando menos con las siguientes: Dirección de Administración, Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales; Dirección de Contraloría, Auditoría Interna y Control Patrimonial; Dirección de Comunicación Social y Difusión; Departamento de Oficialía de Partes; Departamento de Archivo y Estadística; y Departamento de Auxiliares de la Administración de Justicia.

Le corresponde al Poder Judicial del Estado de Jalisco, en materia de planeación institucional:

- Elaborar, aprobar, ejecutar, supervisar, evaluar y rendir informe del Plan General del Poder Judicial a COPLADE, su modificación o actualización;
- Aprobar su programa operativo anual para la conducción de acciones administrativas;
- Aprobar su proyecto de presupuesto de egresos conforme al programa operativo anual que corresponda;
- Evaluar por conducto de sus Plenos una vez al año.

Las previsiones del Plan General del Poder Judicial se referirán a las medidas administrativas para el mejoramiento del servicio público de justicia.

Los acuerdos realizados por el Comité de Planeación del Poder Legislativo o el COPLADE deberán respetar íntegramente el Programa Operativo Anual del Poder Judicial, por lo que cualquiera de ellos que pueda afectar la esfera de competencia de los Tribunales del Estado o al Consejo General del Poder Judicial, se harán del conocimiento de estos para su correspondiente aceptación y aprobación.

El Poder Judicial, a través del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, rendirá un informe anual del desarrollo del Plan General y los programas operativos anuales, el cual podrá enviar al Congreso del Estado y al titular del Ejecutivo para que sea tomado en cuenta por el primero para el presupuesto de egresos del año siguiente y el segundo, para que fije el techo financiero sin modificación alguna.

La administración, vigilancia, disciplina y Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con excepción del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, estarán a cargo del Consejo General del Poder Judicial en los términos que establecen la Constitución Política del Estado de Jalisco y la presente ley.

El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por siete consejeros, de los cuales uno será el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y los seis restantes serán electos por votación por al menos dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, de conformidad a lo que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad. Uno de los consejeros deberá ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, otro se elegirá de entre los jueces de primera instancia y uno más de entre los secretarios de juzgado.

Son atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura:

- Establecer las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento, y designar a los consejeros que deban integrarlas;
- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de la Carrera Judicial, de escalafón y del régimen disciplinario del Poder Judicial del Estado y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;
- Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus direcciones;
- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial en términos de lo que disponen la Constitución Política del Estado y la ley;
- Aprobar el proyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado con excepción de los del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo, el cual se remitirá al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para que, junto con los elaborados por los tribunales, se envíe al Titular del Poder Ejecutivo;
- Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público;
- Ejercer el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado, con excepción del que corresponde al Supremo Tribunal de Justicia y al Tribunal de lo Administrativo;
- Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer

y planear el desarrollo del Poder Judicial del Estado;

- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los juzgados de primera instancia, de menores y de paz y órganos auxiliares del Consejo General del Poder Judicial del Estado;
- Acordar, de conformidad con el Presupuesto de Egresos, el número necesario de juzgados de primera instancia, incluyendo los especializados, en la entidad.

#### *2.6.4 República Dominicana*

El sistema escogido por los constituyentes dominicanos de 1994 fue algo diferente. El Consejo Nacional de la Magistratura, creado bajo el artículo 64, quedó compuesto por el Presidente de la República, quien lo preside, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, un Senador escogido por el Senado y que pertenezca a un partido diferente al partido del Presidente del Senado, un Diputado escogido por la Cámara de Diputados y que pertenezca a un partido diferente al partido del Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un Magistrado de esa Corte escogido por esta y quien actúa como Secretario del Consejo.

La Constitución establece que si el Presidente de la República está ausente, lo sustituye en el Consejo el Vicepresidente de la República y, a falta de ambos, el Procurador General de la República. La única función del Consejo Nacional de la Magistratura es designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia. Bajo este nuevo esquema, la Suprema Corte quedó con la importante función de elegir a todos los demás Jueces del orden judicial. Otra disposición importante en ese nuevo texto constitucional es que al Poder Judicial se le dio autonomía administrativa y presupuestaria, además del poder disciplinario para sus miembros.

El 11 de agosto de 1998, el Congreso dictó la Ley de Carrera Judicial No. 327-98, llenando un importante vacío en la organización del Poder Judicial. Esta ley, entre otras cosas, creó la Escuela Nacional de la Judicatura, estableció las normas para ingresos, ascensos, traslados, suspensión y jubilación de los jueces. Organizó el principio de la Inamovilidad de los Jueces y el escalafón judicial, reglamentando los sueldos, evaluación periódica, licencias, vacaciones, deberes, derechos, incompatibilidades, seguridad social, faltas y sanciones disciplinarias, recursos y otros aspectos.

El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado que conforman el gobierno de la nación. Su función consiste en administrar justicia, de manera gratuita, para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley.

El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria otorgada por la Constitución y por la Ley No. 46-97 del 18 de febrero de 1997, modificada por la Ley No. 194-04 del 28 de julio de 2004. El presupuesto del Poder Judicial, conjuntamente con el Ministerio Público, será de por lo menos un 4.10% de los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos, y se distribuye de la siguiente manera: un 65% del 4.10% corresponderá a la Suprema Corte de Justicia y un 35% corresponderá al Ministerio Público.

Según el artículo 156 de la Constitución de la República, este órgano tendrá las siguientes

funciones:

- Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley;
- La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial;
- El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia;
- La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces y personal administrativo que integran el Poder Judicial;
- El traslado de los jueces del Poder Judicial;
- La creación de los cargos administrativos del Poder Judicial;
- El nombramiento de todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial;
- Las demás funciones que le confiera la ley.

En el ejercicio de sus facultades administrativas, corresponde al Consejo del Poder Judicial ejercer las siguientes atribuciones:

- Elaborar y remitir al Poder Ejecutivo la propuesta del presupuesto anual del Poder Judicial en base a las cargas fijas y programas presentados por sus distintas dependencias, conforme las normas legales y reglamentarias correspondientes, a fin de que sea incorporado en el Presupuesto General del Estado.
- Elaborar y aprobar la memoria anual de gestión del Poder Judicial.
- Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial.
- Reglamentar el Sistema de Provisión de Cargos Judiciales, el Sistema de Escalafón Judicial y el Sistema de Carrera Administrativa Judicial.
- Aprobar, mediante resolución, la actualización anual del Escalafón Judicial propuesta por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial y ordenar su publicación y difusión masiva.
- Aprobar anualmente los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces del Poder Judicial y de los funcionarios y empleados administrativos a ser aplicados por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial.
- Presentar a la Escuela Nacional de la Judicatura un reporte cada dos años de las necesidades estratégicas de capacitación de los jueces del Poder Judicial de conformidad con los resultados de las evaluaciones anuales de desempeño aplicadas a los mismos.

- Presentar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia propuestas de proyectos de ley para el mejoramiento de la Carrera Judicial, los servicios judiciales o aspectos organizativos del Poder Judicial con el fin de ser sometidos al Congreso Nacional.
- Formular los programas, normas complementarias y políticas de la Carrera Judicial de conformidad con la Constitución y las leyes.
- Aprobar los manuales de cargos clasificados del Poder Judicial y establecer, mediante reglamento, la escala de remuneraciones y viáticos de los miembros de la Carrera Judicial y de los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial.
- Designar, mediante concurso público de méritos, al Director General de Administración y Carrera Judicial, al Contralor General del Poder Judicial, al Inspector General del Poder Judicial, al Director y Subdirector de la Escuela Nacional de la Judicatura y al Director General Técnico.
- Designar a los funcionarios y empleados del Poder Judicial de conformidad con la presente ley y el Sistema de Carrera Administrativa del Poder Judicial.

## 2.7 Mapa del uso de recursos financieros y no financieros del sector justicia

Recientemente, dentro de un movimiento más cercano a la administración que a las ciencias políticas, prevalece la idea de que la cantidad y calidad ofrecida de servicios de tutela judicial depende principalmente de aspectos organizativos, recurso económico y capital humano. Dentro de este esquema, los siguientes elementos serían los factores críticos a considerar:

- Número y capital humano de los jueces.
- Número y capital humano del personal auxiliar.
- Medios materiales de que se disponga (bienes muebles e inmuebles, gasto corriente, entre otros).
- Productividad derivada de las reglas formales e informales existentes en la organización y aprovechamiento de los factores de producción.

Un sistema de “Gestión por Resultados” permite diagnosticar debilidades institucionales en cada uno de dichos factores críticos. Es un hecho cierto que el desempeño del sector justicia se relaciona de manera directa con el desempeño del juez correspondiente. Evidencia empírica muestra que aun en circunstancias iguales, en jurisdicciones similares y con idéntica cantidad y calidad de recursos, distintos tribunales tienen distintos niveles de desempeño. Hace ya 15 años, un estudio realizado en cortes norteamericanas mostró niveles de dilación significativamente diferentes en algunas jurisdicciones que prácticamente duplicaban el de tribunales similares en otras demarcaciones con características equivalentes.<sup>21</sup> Estadísticas más recientes muestran la validez de los hallazgos del estudio anteriormente citado.

Las siguientes tablas muestran el panorama económico y presupuestario del sector justicia en República Dominicana. En informes posteriores haremos un análisis más detallado de las distintas

<sup>21</sup> Cole, George F. 2000. *Performance Measures for the trial courts, prosecution and public defense*. Disponible en: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/pmcjs.pdf>

partidas y subpartidas que componen el presupuesto anual de la Rama Judicial y del Ministerio Público.

Por último, de acuerdo con el *Reporte de Hallazgos 2015*,<sup>22</sup> elaborado por CIDAC, las estadísticas de la SETEC, órgano técnico encargado de la implementación del NSJP a nivel nacional, indican que para el período de 2010 a 2014 se asignó a las instituciones encargadas de la procuración de justicia en Jalisco un total de 10 mil 649 millones de pesos (en promedio 2 mil 130 millones al año) en recursos federales, mientras que a las instituciones encargadas de la administración de justicia se les asignó, durante ese lapso, 4 mil 646 millones de pesos (en promedio 929 millones de pesos anuales).

## 2.8 Dificultades de acceso a la información en el Estado de Jalisco (México)

A pesar de haber aprovechado los mecanismos ciudadanos para acceder a información pública, la Unidad de Transparencia del Supremo Tribunal, mediante el oficio 18/2016, indicó que la generación de la información solicitada (número de jueces, personal administrativo y salarios) no era de la competencia de dicho tribunal, por lo que no podía proporcionarla. Por otra parte, la Dirección de Transparencia del Consejo de la Judicatura determinó, mediante el oficio 97/2016, que no era posible otorgar esa información "... en virtud de que los formatos de captación de datos estadísticos no contemplan dichos requerimientos...". En consecuencia, no fue posible determinar el número de jueces con los que cuenta el Poder Judicial y en particular para la jurisdicción penal, así como cuál es el pago que reciben por sus funciones jurisdiccionales y la cantidad de personal administrativo que les apoya. Todo esto no es menor porque se trata de información que, así como se busca saber qué pasa en la procuración de justicia respecto al gasto, se debe saber lo mismo con motivo del tamaño de la estructura organizacional que se tiene para la impartición de justicia. El alcance de las solicitudes de información efectuadas para enriquecer el presente reporte permitió acceder a la información que muestra el ingreso y salida total de casos en materia civil, mercantil y penal de 2012 a octubre de 2015). Estos datos dan cuenta de la carga de trabajo que manejan los tribunales de primera instancia y de cómo los asuntos ingresados en materia penal y civil han tenido un declive constante en los últimos cuatro años.

| Departamento                             | Asignación | Porcentaje |
|--|------------|------------|
| <b>Supremo Tribunal de Justicia</b>      | 474        | 100        |
| Servicios personales                     | 412        | 87         |
| Materiales y suministros                 | 10         | 2          |
| Servicios generales                      | 21         | 4          |
| Bienes muebles, inmuebles e intangibles  | 22         | 5          |
| <b>Instituto de Justicia Alternativa</b> | 40         | 100        |
| Servicios personales                     | 39         | 97.50      |
| Servicios generales                      | 1          | 2.50       |
| <b>Consejo de la Judicatura</b>          | 712        | 100        |
| Servicios personales                     | 510        | 72         |

<sup>22</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *Reporte de hallazgos sobre los avances de la implementación y operación de la Reforma Penal en México*, 2014. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/reporte-de-hallazgos-actualizacion-a-enero-de-2015/>

|   |    |      |
|---|----|------|
| Materiales y suministros (11 millones)            | 11 | 2    |
| Servicios generales                               | 16 | 2.25 |
| Arrendamiento de la Ciudad Judicial               | 11 | 2    |
| Apoyo extraordinario (70 millones)                | 70 | 9.80 |
| Implementación del NSJP en 9 Distritos Judiciales | 48 | 7.8  |
| Juzgados de control y juicios orales              | 8  | 1.12 |
| Juzgados de ejecución de penas                    | 17 | 2.40 |

Hay que decir que parte de lo asignado desde el Gobierno Federal no fue realmente ejercido por Jalisco ya que la entrega de los recursos federales se encuentra sujeta a la aprobación de los proyectos por parte de la SETEC. De esta forma, en 2014 sólo fueron aprobados recursos para 54 proyectos por un monto de 37 millones de pesos, mientras que para 2015 se aprobaron 34 millones para 32 proyectos, de acuerdo con datos de la SETEC.<sup>23</sup>

### 2.8.1 El caso de Colombia

Las siguientes tablas muestran la realidad presupuestaria del sector justicia en el pasado reciente. En lo que tiene que ver con la financiación proveniente de recursos de Cooperación Internacional, conforme la comunicación emitida por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (en adelante APC), en respuesta a un derecho de petición instaurado con ese fin, se nos informó que durante la vigencia comprendida entre los años 2013 a 2015, los recursos provenientes de cooperación internacional registraron la financiación de un proyecto asociado con la Jurisdicción Penal Ordinaria por valor de USD 871,401.00, así como de 136 proyectos relacionados con la implementación de la Subespecialidad de Justicia y Paz por valor de USD 209,342,849.00. En suma, según la APC, los recursos adicionales al Tesoro Nacional que apoyaron la Justicia Penal en Colombia entre los años 2013 y 2015 ascienden a USD 210,224,250.00 provenientes de la cooperación internacional.

En general, las principales instituciones con asignación presupuestaria en el sector justicia son la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derecho. Las siguientes gráficas muestran los principales datos financieros del sector justicia.

<sup>23</sup> Los datos fueron obtenidos del portal oficial de la SETEC: <http://www.setec.gob.mx/>

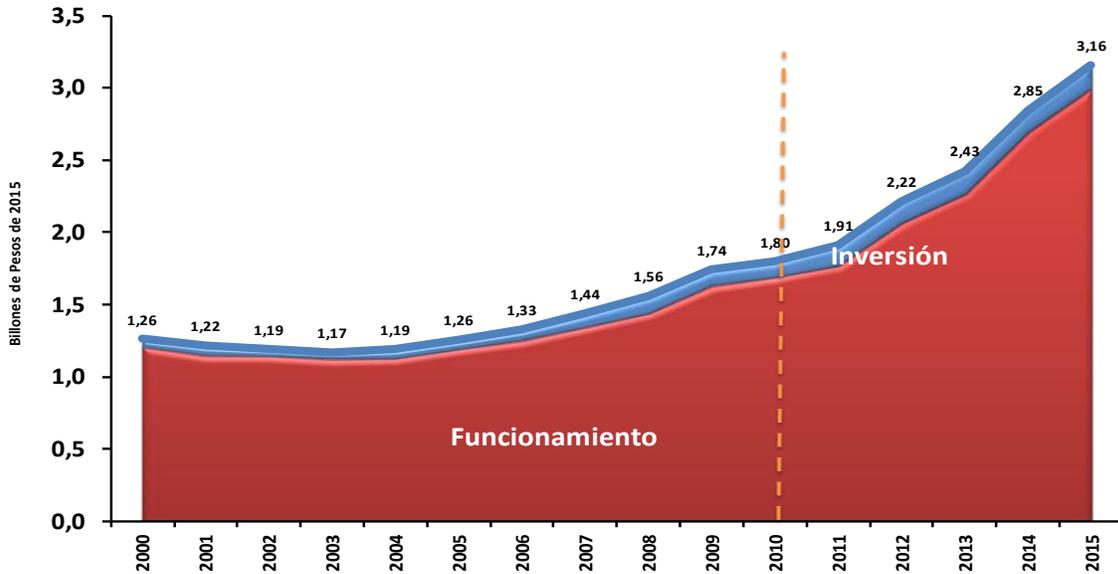
## Presupuesto General del Estado Colombiano (2014)

| SECTOR                            | Funcionamiento | Inversión     | TOTAL          | Participación Relativa |
|-----------------------------------|----------------|---------------|----------------|------------------------|
| EDUCACION                         | 26.581         | 2.358         | 28.939         | 17,3%                  |
| DEFENSA Y POLICIA                 | 26.866         | 1.417         | 28.283         | 16,9%                  |
| TRABAJO                           | 21.878         | 4.711         | 26.589         | 15,9%                  |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL         | 14.624         | 4.373         | 18.998         | 11,4%                  |
| HACIENDA                          | 12.430         | 3.693         | 16.123         | 9,6%                   |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | 1.250          | 8.722         | 9.972          | 6,0%                   |
| TRANSPORTE                        | 704            | 6.305         | 7.009          | 4,2%                   |
| AGROPECUARIO                      | 421            | 4.079         | 4.499          | 2,7%                   |
| VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO     | 1.607          | 2.243         | 3.850          | 2,3%                   |
| MINAS Y ENERGIA                   | 757            | 2.871         | 3.628          | 2,2%                   |
| RAMA JUDICIAL                     | 2.981          | 342           | 3.323          | 2,0%                   |
| FISCALIA                          | 2.992          | 166           | 3.158          | 1,9%                   |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO            | 1.926          | 686           | 2.612          | 1,6%                   |
| COMUNICACIONES                    | 554            | 1.257         | 1.811          | 1,1%                   |
| ORGANISMOS DE CONTROL             | 1.407          | 92            | 1.499          | 0,9%                   |
| PLANEACION                        | 202            | 723           | 925            | 0,6%                   |
| INTERIOR                          | 728            | 87            | 814            | 0,5%                   |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO     | 543            | 254           | 797            | 0,5%                   |
| RELACIONES EXTERIORES             | 618            | 75            | 694            | 0,4%                   |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  | 307            | 241           | 548            | 0,3%                   |
| PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA       | 368            | 113           | 482            | 0,3%                   |
| REGISTRADURIA                     | 338            | 87            | 425            | 0,3%                   |
| CONGRESO DE LA REPUBLICA          | 421            | 0             | 421            | 0,3%                   |
| INFORMACION ESTADISTICA           | 132            | 273           | 405            | 0,2%                   |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA              | 23             | 355           | 379            | 0,2%                   |
| CULTURA                           | 205            | 162           | 367            | 0,2%                   |
| DEPORTE Y RECREACION              | 29             | 320           | 349            | 0,2%                   |
| EMPLEO PUBLICO                    | 104            | 155           | 259            | 0,2%                   |
| INTELIGENCIA                      | 80             | 17            | 97             | 0,1%                   |
| <b>Total general</b>              | <b>121.078</b> | <b>46.177</b> | <b>167.255</b> | <b>100,0%</b>          |

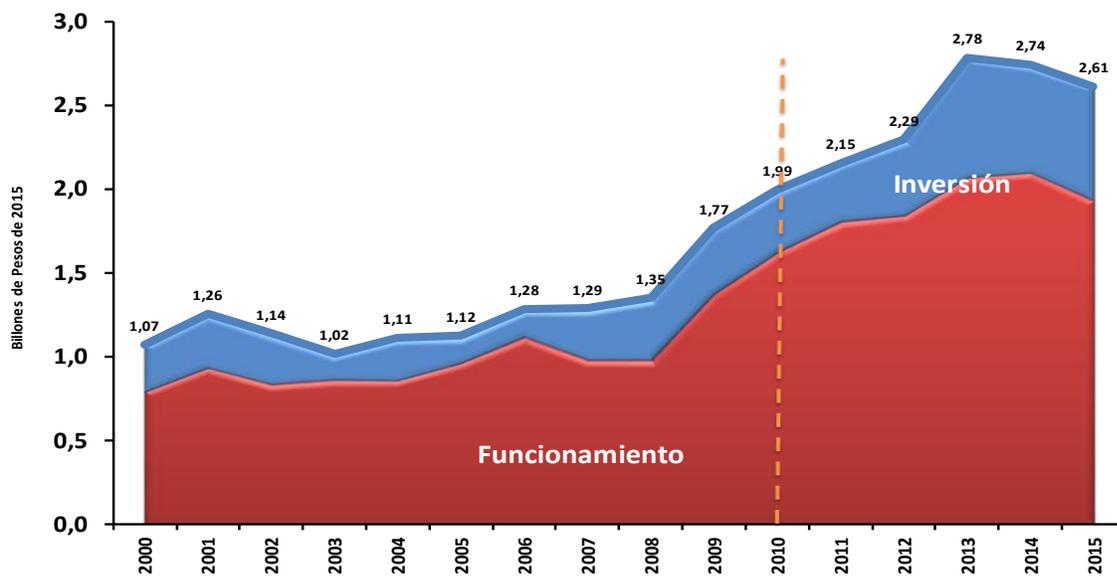
## Variación Presupuestal Anual por Institución (Colombia 2014-2015)

| SECTOR                            | 2014           | 2015           | Variación Absoluta | Variación Porcentual |
|-----------------------------------|----------------|----------------|--------------------|----------------------|
|                                   | (1)            | (2)            | (3)=(2-1)          | (4)=(2/1)            |
| EDUCACION                         | 27.382         | 28.939         | 1.556              | 5,7%                 |
| DEFENSA Y POLICIA                 | 27.959         | 28.283         | 323                | 1,2%                 |
| TRABAJO                           | 24.421         | 26.589         | 2.167              | 8,9%                 |
| SALUD Y PROTECCION SOCIAL         | 18.162         | 18.998         | 836                | 4,6%                 |
| HACIENDA                          | 13.917         | 16.123         | 2.205              | 15,8%                |
| INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION | 9.469          | 9.972          | 503                | 5,3%                 |
| TRANSPORTE                        | 8.069          | 7.009          | -1.060             | -13,1%               |
| AGROPECUARIO                      | 4.193          | 4.499          | 306                | 7,3%                 |
| VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO     | 3.698          | 3.850          | 152                | 4,1%                 |
| MINAS Y ENERGIA                   | 3.146          | 3.628          | 482                | 15,3%                |
| RAMA JUDICIAL                     | 2.940          | 3.323          | 384                | 13,1%                |
| FISCALIA                          | 2.767          | 3.158          | 391                | 14,1%                |
| JUSTICIA Y DEL DERECHO            | 2.659          | 2.612          | -47                | -1,8%                |
| COMUNICACIONES                    | 2.092          | 1.811          | -281               | -13,4%               |
| ORGANISMOS DE CONTROL             | 1.441          | 1.499          | 59                 | 4,1%                 |
| PLANEACION                        | 877            | 925            | 49                 | 5,6%                 |
| INTERIOR                          | 917            | 814            | -103               | -11,2%               |
| COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO     | 905            | 797            | -108               | -12,0%               |
| RELACIONES EXTERIORES             | 663            | 694            | 30                 | 4,6%                 |
| AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  | 624            | 548            | -75                | -12,1%               |
| PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA       | 606            | 482            | -124               | -20,5%               |
| REGISTRADURIA                     | 1.120          | 425            | -696               | -62,1%               |
| CONGRESO DE LA REPUBLICA          | 496            | 421            | -76                | -15,2%               |
| INFORMACION ESTADISTICA           | 587            | 405            | -182               | -31,0%               |
| CIENCIA Y TECNOLOGIA              | 378            | 379            | 1                  | 0,1%                 |
| CULTURA                           | 397            | 367            | -31                | -7,8%                |
| DEPORTE Y RECREACION              | 357            | 349            | -7                 | -2,1%                |
| EMPLEO PUBLICO                    | 234            | 259            | 26                 | 11,0%                |
| INTELIGENCIA                      | 178            | 97             | -81                | -45,3%               |
| <b>TOTAL PGN SIN DEUDA</b>        | <b>160.657</b> | <b>167.255</b> | <b>6.598</b>       | <b>4,1%</b>          |
| DEUDA                             | 42.452         | 48.903         | 6.451              | 15,2%                |
| <b>TOTAL PGN</b>                  | <b>203.109</b> | <b>216.158</b> | <b>13.049</b>      | <b>6,4%</b>          |

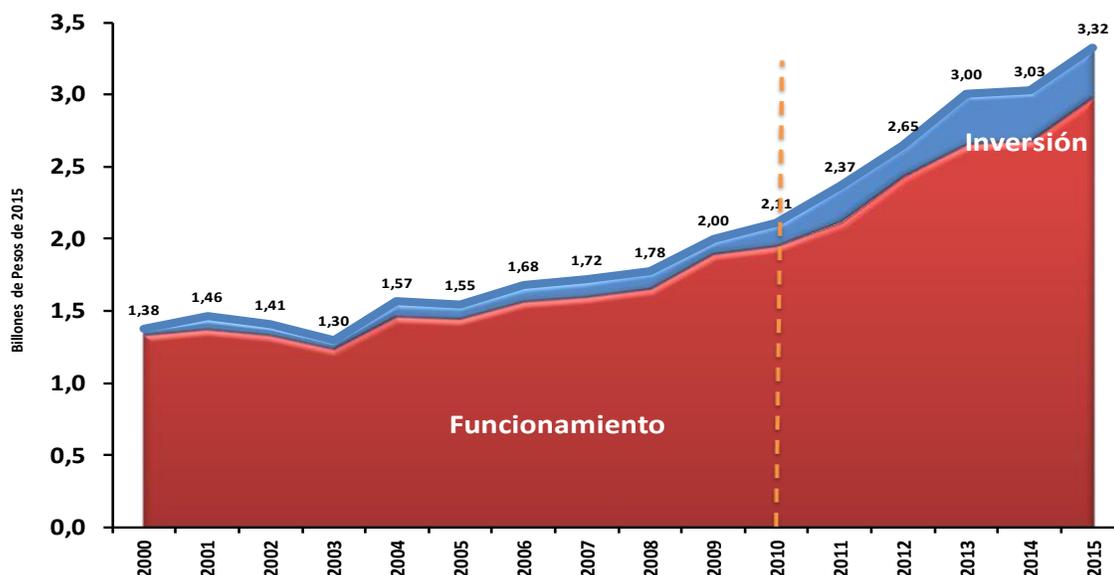
## Evolución del Gasto de la Fiscalía (Colombia 2000-2015)



## Evolución del Gasto del Ministerio de Justicia y Derecho (Colombia 2000-2015)



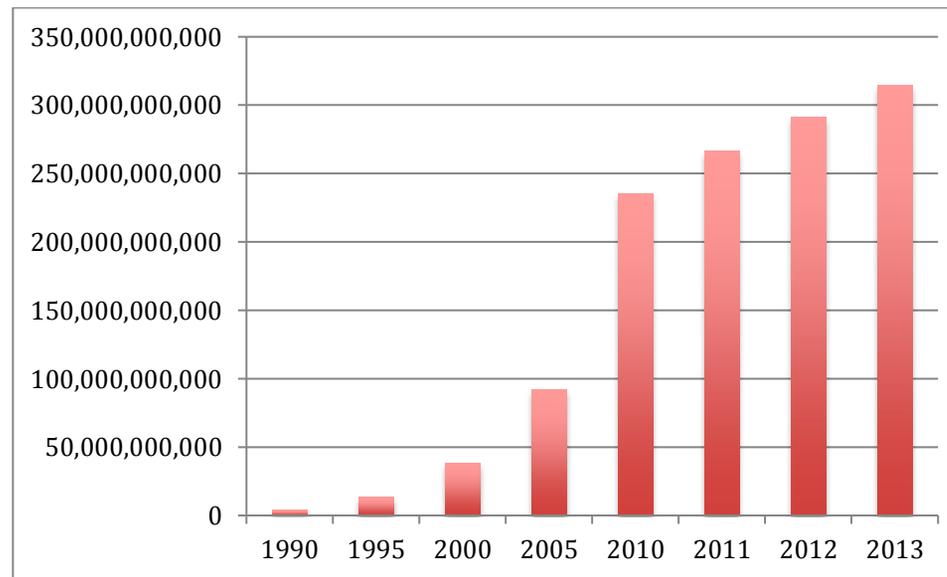
## Evolución del Gasto de la Rama Judicial (Colombia 2000-2015)



### 2.8.2 El caso de Costa Rica

En Costa Rica, la mayor parte del presupuesto del sector justicia (por no decir la totalidad del mismo) corresponde a los gastos del Poder Judicial. Las siguientes gráficas muestran los principales datos financieros del sector justicia de este país.

## Presupuesto Nominal del Poder Judicial de Costa Rica (1990-2013)



## Presupuesto Real del Poder Judicial de Costa Rica (1990-2013)

|   | 1990   | 1992   | 1994   | 1996   | 1998   | 2000   | 2002   | 2004   | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Presupuesto real (en Millones)</b>   | 36,117 | 31,383 | 51,395 | 49,209 | 56,257 | 73,148 | 90,372 | 99,598 | 102,964 | 104,040 | 113,756 | 122,324 | 158,075 | 167,946 | 180,483 | 189,961 | 193,724 |
| <b>Presupuesto per cápita</b>           | 1,442  | 1,879  | 3,595  | 4,768  | 6,563  | 9,931  | 14,322 | 18,826 | 21,804  | 24,316  | 28,503  | 34,486  | 46,946  | 51,961  | 57,995  | 62,628  | 66,712  |
| <b>Presupuesto real per cápita</b>      | 11,922 | 9,899  | 15,414 | 13,977 | 15,205 | 18,890 | 22,467 | 23,989 | 24,427  | 24,316  | 26,209  | 27,775  | 35,369  | 37,042  | 39,303  | 40,830  | 41,103  |
| <b>Presupuesto per cápita (dólares)</b> | 15.7   | 14     | 22.9   | 23     | 25.5   | 32.2   | 39.8   | 43     | 45.6    | 47.6    | 55.2    | 65.5    | 81.9    | 98.8    | 114.7   | 124.5   | 132.9   |

### 2.8.3 El caso de República Dominicana

En República Dominicana, la mayor parte del presupuesto del sector justicia (por no decir la totalidad del mismo) corresponde a los gastos del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República. Las siguientes gráficas muestran los principales.

#### Serie Histórica de Presupuesto del Poder Judicial de República Dominicana

1997-2015<sup>24</sup>

Valores en RD\$

| AÑOS | PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO | SOLICITADO     | APROBADO      | PARTICIPACIÓN % EN EL PGE | % APROBADO RESPECTO AL SOLICITADO |
|------|--------------------------------|----------------|---------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 1997 | 22,612,502,460                 | 750,610,815    | 301,679,920   | 1.33                      | 40.19                             |
| 1999 | 34,414,721,265                 | 960,986,535    | 634,800,000   | 1.84                      | 66.06                             |
| 2000 | 39,830,391,475                 | 1,275,061,432  | 711,000,000   | 1.79                      | 55.76                             |
| 2002 | 47,947,340,000                 | 1,420,378,371  | 920,000,000   | 1.92                      | 64.77                             |
| 2003 | 54,152,626,970                 | 1,773,507,485  | 1,020,000,000 | 1.88                      | 57.51                             |
| 2004 | 67,692,416,067                 | 2,322,660,587  | 1,149,120,000 | 1.7                       | 49.47                             |
| 2005 | 129,516,422,506                | 3,224,650,000  | 1,987,438,639 | 1.53                      | 61.63                             |
| 2006 | 154,928,546,485                | 4,015,407,947  | 3,165,514,207 | 2.04                      | 78.83                             |
| 2007 | 182,605,781,332                | 4,869,295,985  | 3,162,615,367 | 1.73                      | 64.95                             |
| 2008 | 210,349,385,661                | 5,665,573,939  | 3,546,363,317 | 1.69                      | 62.59                             |
| 2009 | 212,246,125,867                | 5,908,898,642  | 3,552,763,317 | 1.67                      | 60.13                             |
| 2010 | 217,168,730,431                | 5,911,745,819  | 3,362,204,138 | 1.55                      | 56.87                             |
| 2011 | 261,689,309,285                | 6,003,058,168  | 3,362,204,138 | 1.28                      | 56.01                             |
| 2012 | 319,661,073,280                | 6,039,950,991  | 3,806,050,138 | 1.19                      | 63                                |
| 2014 | 369,599,349,299                | 8,329,243,787  | 4,906,643,647 | 1.33                      | 59                                |
| 2015 | 390,331,718,872                | 10,178,559,124 | 4,906,643,647 | 1.26                      | 48                                |

<sup>24</sup> Fuente: Dirección de Planificación y Proyectos. Poder Judicial de República Dominicana. Excluye Recursos Externos, Donaciones y los Fondos Especializados.

## Principales Rubros del Gasto Público en Justicia en República Dominicana 2004-2012

| CAPÍTULO                             | OBJETO                      | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           |
|--------------------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | 1 SERVICIOS PERSONALES      | 462.0          | 632.5          | 471.3          | 974.4          | 1,337.2        | 1,351.1        | 1,366.5        | 1,477.0        | 1,383.2        |
|                                      | 2 SERVICIOS NO PERSONALES   | 75.1           | 184.3          | 265.5          | 207.5          | 271.1          | 271.3          | 288.9          | 332.8          | 512.9          |
|                                      | 3 MATERIALES Y SUMINISTROS  | 102.2          | 159.8          | 436.7          | 612.7          | 790.5          | 740.9          | 713.5          | 662.1          | 706.1          |
|                                      | 4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 1.3            | 9.5            | 56.0           | 56.6           | 20.9           | 20.9           | 7.6            | 7.6            | 7.6            |
|                                      | 6 ACTIVOS NO FINANCIEROS    | 23.8           | 108.7          | 282.6          | 148.7          | 148.5          | 165.2          | 172.0          | 140.6          | 137.8          |
|                                      | <b>TOTALES</b>              | <b>664.4</b>   | <b>1,094.8</b> | <b>1,512.1</b> | <b>2,000.0</b> | <b>2,568.2</b> | <b>2,549.4</b> | <b>2,548.5</b> | <b>2,620.0</b> | <b>2,747.6</b> |
| PODER JUDICIAL                       | 1 SERVICIOS PERSONALES      | 1,143.3        | 1,080.5        | 1,138.7        | 1,115.8        | 2,504.6        | 2,632.2        | 2,394.6        | 2,371.1        | 2,594.2        |
|                                      | 2 SERVICIOS NO PERSONALES   | 168.9          | 704.8          | 626.3          | 634.1          | 480.5          | 516.5          | 473.7          | 533.2          | 544.6          |
|                                      | 3 MATERIALES Y SUMINISTROS  | 85.4           | 221.8          | 1,127.7        | 1,128.0        | 287.4          | 287.4          | 259.0          | 295.7          | 409.0          |
|                                      | 4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 31.5           | 125.0          | 180.2          | 188.8          | 141.5          | 141.5          | 348.4          | 306.1          | 313.8          |
|                                      | 5 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL |                |                |                |                |                |                | 28.6           |                |                |
|                                      | 6 ACTIVOS NO FINANCIEROS    | 114.5          | 193.4          | 126.1          | 98.8           | 98.8           | 155.1          | 184.5          | 56.7           | 145.1          |
|                                      | <b>TOTALES</b>              | <b>1,543.6</b> | <b>2,325.5</b> | <b>3,198.9</b> | <b>3,165.6</b> | <b>3,512.9</b> | <b>3,732.7</b> | <b>3,688.7</b> | <b>3,562.8</b> | <b>4,006.6</b> |

## Generalidades sobre el Gasto en Justicia en Costa Rica 2006-2013

| <b>Años</b> | <b>Remuneraciones</b> | <b>Presupuesto</b> | <b>Gasto en justicia</b> | <b>Gasto real en justicia</b> | <b>Porcentaje del gasto dedicado a pago de personal</b> |
|-------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------------|---|
| <b>2006</b> | 88,102,477,228        | 104,040,465,534    | 97,215,000,000           | 97,215,000,000                | 89.7%   |
| <b>2007</b> | 102,723,913,186       | 123,712,832,363    | 114,731,000,000          | 105,497,441,896               | 88.5%   |
| <b>2008</b> | 123,858,692,974       | 151,880,500,000    | 149,224,000,000          | 120,184,532,515               | 84.9%   |
| <b>2009</b> | 172,642,236,763       | 209,818,000,000    | 188,077,000,000          | 141,695,741,260               | 84.3%   |
| <b>2010</b> | 208,325,992,658       | 235,587,000,000    | 221,438,000,000          | 157,859,939,996               | 87.6%   |
| <b>2011</b> | 232,708,166,220       | 266,322,330,000    | 251,351,000,000          | 170,337,386,808               | 88.3%   |
| <b>2012</b> | 255,278,241,153       | 291,376,391,063    | 272,595,000,000          | 177,716,770,772               | 89.3%   |
| <b>2013</b> | 275,898,806,029       | 314,425,000,000    | 308,925,000,000          | 190,335,505,343               | 88.9%   |

## 2.9 La relación entre insumos y productos en el sector justicia

Los resultados de la investigación han mostrado que la relación entre “insumos” y “productos” en el sector justicia no es tan clara como pudiera imaginarse. Si bien es cierto que nadie está imaginando una equivalencia aritmética en lo que se refiere a la cantidad de insumos (recursos económicos y recursos humanos, por mencionar dos de ellos), lo cierto es que uno asumiría que por lo menos se debería producir algún nivel de proporcionalidad positiva en la mayoría de los indicadores de resultados del sector justicia.

Lamentablemente, este no es el caso. En lo que respecta a la cantidad absoluta de decisiones judiciales, en todos los países se ha venido produciendo un aumento de las mismas. No obstante, cuando se mide en términos comparativos utilizando tasas de congestión judicial, duración absoluta o relativa de los procesos y total de casos pendientes, la realidad es que los sistemas de justicia en la región no han podido brindar respuestas necesarias a pesar de los recursos económicos que se han destinado a ellos.

Veamos algunas estadísticas.

En el caso de Colombia, entre los años 2013 y 2014, la jurisdicción penal ordinaria y transicional de justicia y paz evacuó un total de 1,599,211 procesos penales. Dichos procesos evacuados son metodológicamente entendidos por la UDAE como egresos efectivos de procesos. Se trata de trámites penales surtidos en sede judicial, los cuales egresaron de un despacho judicial mediante autos o decisiones que ponen fin a una instancia.<sup>25</sup> Dicho lo anterior, y explicada la metodología suministrada por la UDAE, seguidamente se exponen los egresos efectivos, ingresos efectivos e inventarios finales de los Jueces y Magistrados Penales en Colombia para los años 2013 y 2014:<sup>26</sup>

### Despachos Penales de Jueces y Magistrados (Colombia, 2013-2014)

| Año  | Ingresos Efectivos | Egresos Efectivos | Inventarios Finales |
|------|--------------------|-------------------|---------------------|
| 2013 | 867.481            | 800.554           | 449.815             |
| 2014 | 880.964            | 798.657           | 434.102             |

Los inventarios finales hacen referencia al número de procesos que al 31 de diciembre de una anualidad determinada quedan pendientes de una decisión vía auto o sentencia que permita un egreso efectivo de un proceso.

A primera vista, las cifras anteriormente expuestas podrían indicar que el índice de eficacia de la Justicia Penal en Colombia es más que satisfactorio (60% para el año 2014), empero, las exclusiones

<sup>25</sup> Esto es, que no se tienen en cuenta como salidas efectivas de un trámite judicial para dicho conteo: remisión del proceso a un Juez de Descongestión, egreso de un trámite por remisión a otro despacho, egresos por desistimientos, egresos por pérdida de la competencia, egresos por trámites rechazados, egresos por cambio de radicación.

<sup>26</sup> Para el año 2015, la información se encuentra en proceso de validación por parte de la UDAE debido a un cambio en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial SIERJÚ. Conforme la información suministrada por la UDAE mediante comunicación escrita, nos será suministrada dicha información una vez esté disponible para la anualidad de 2015.

que se indicaron en la metodología de la UDAE deja por fuera del inventario final de procesos trámites que engrosarían el número de procesos judiciales sin evacuar. De cualquier forma, la multiplicidad de procedimientos penales vigentes en Colombia implica que los tiempos procesales de un trámite puedan ser sustancialmente diferentes a los de otro referido al mismo tipo penal, pero evacuado bajo la aplicación de una norma procesal diferente. Así, el presupuesto destinado a la Justicia Penal en Colombia pareciera quedar corto para la atención eficaz de la demanda actual de justicia penal en cualquiera de los procedimientos vigentes. A estas alturas del análisis y con la información suministrada por las fuentes oficiales no nos es posible concluir que se requieren más recursos, incentivos adecuados para aligerar la carga de los procesos, una reingeniería de la oferta judicial penal o una asignación territorialmente diferente al mapa judicial actual.

Tomemos el caso de Costa Rica, los indicadores que calcula el Poder Judicial se siguen usando como proxy para valorar su gestión, aunque son promedios que dan poca información específica. Una compilación de las últimas décadas deja claro el aumento sostenido de recursos que ha recibido la institución (personal y oficinas per cápita), en tanto que los datos relacionados con la respuesta del Poder Judicial muestran una tendencia negativa (aumento de costos por caso, de casos en trámite o pendientes y de congestión judicial, junto a reducciones de las sentencias por juez).

**Poder Judicial de Costa Rica: duración promedio de los juicios fallados con sentencia en materia penal**

**(1990-2013)**

| Año                               | 1990  | 1995  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Tribunales Penales Juicios</b> | 3,568 | 3,136 | 3,886 | 4,644 | 5,257 | 5,735 | 6,465 | 5,986 | 6,487 | 6,511 | 6,158 | 6,662 | 6,724 | 7,415 | 8,156 | 8,381 |
| <b>Duración (en meses)</b>        | 15    | 16    | 18    | 18    | 19    | 21    | 21    | 22    | 23    | 24    | 25    | 23    | 23    | 25    | 24    | 27    |

**Duración Promedio de los Recursos de Casación en Materia Penal en Costa Rica (1990-2013)**

| Año                        | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011  | 2012 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| <b>Votos</b>               | 396  | 686  | 596  | 590  | 645  | 648  | 987  | 930  | 765  | 873  | 884  | 981  | 921  | 1,013 | 723  |
| <b>Duración (en meses)</b> | 4    | 2    | 4    | 2    | 4    | 5    | 6    | 6    | 8    | 12   | 14   | 12   | 11   | 11    | 15   |

**Poder Judicial de Costa Rica: número de fiscales y defensores públicos según tipo de plaza (1990-2013)**

| Año                   | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 <sup>b/</sup> | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|--------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Total Fiscales</b> | 72   | 91   | 243  | 332  | 346  | 348  | 489                | 485  | 498  | 502  | 516  | 533  |

**Poder Judicial de Costa Rica: número de jueces según instancia (1990-2013)**

| Año              | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|------------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Jueces</b>    | 304  | 431  | 581  | 814  | 806  | 843  | 1,031 | 1,110 | 1,110 | 1,139 | 1,168 | 1,212 |
| <b>Superior</b>  | 22   | 22   | 22   | 23   | 23   | 23   | 23    | 23    | 23    | 23    | 23    | 23    |
| <b>Segunda</b>   | 24   | 38   | 76   | 81   | 88   | 90   | 106   | 111   | 111   | 109   | 121   | 125   |
| <b>Primera</b>   | 257  | 370  | 475  | 702  | 687  | 720  | 886   | 961   | 961   | 992   | 1,009 | 1,049 |
| <b>Ejecución</b> | 1    | 1    | 7    | 8    | 8    | 10   | 16    | 15    | 15    | 15    | 15    | 15    |

**Poder Judicial de Costa Rica: Distribución Absoluta y Porcentual del Personal según Ámbito  
(1990-2013)**

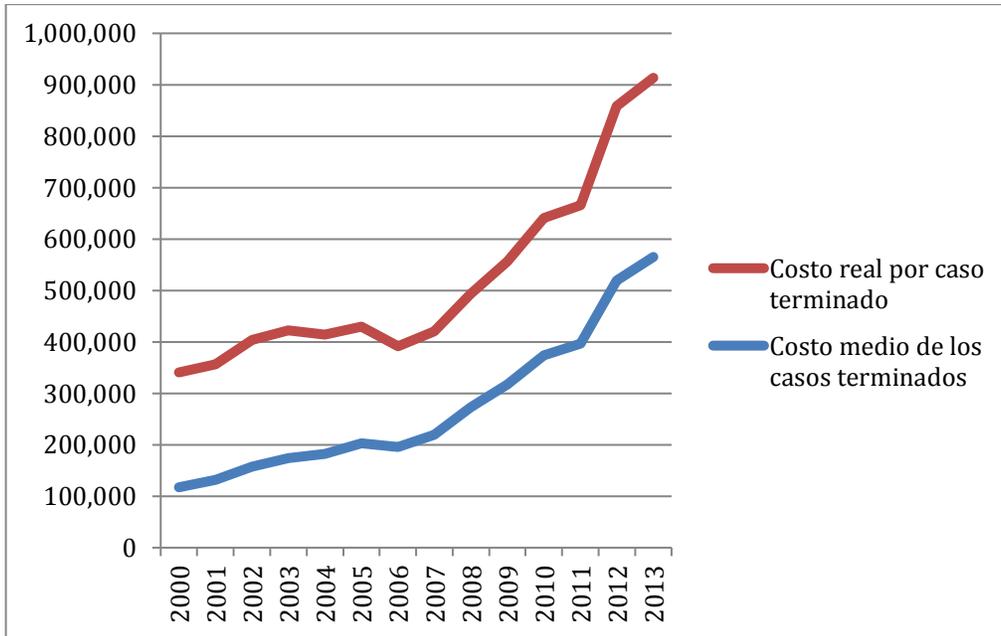
| Ámbito                      | 1990         |              | 1994         |              | 1998         |              | 2003         |              | 2008         |              | 2013          |              |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
|                             | Total        | %            | Total         | %            |
| <b>Total</b>                | <b>3,621</b> | <b>100.0</b> | <b>4,435</b> | <b>100.0</b> | <b>5,653</b> | <b>100.0</b> | <b>6,871</b> | <b>100.0</b> | <b>9,523</b> | <b>100.0</b> | <b>11,233</b> | <b>100.0</b> |
| <b>Administrativo</b>       | <b>525</b>   | <b>14.5</b>  | <b>646</b>   | <b>14.6</b>  | <b>1,035</b> | <b>18.3</b>  | <b>1,259</b> | <b>18.3</b>  | <b>1,540</b> | <b>16.2</b>  | <b>1,905</b>  | <b>17.0</b>  |
| <b>Jurisdiccional</b>       | <b>1,771</b> | <b>48.9</b>  | <b>2,144</b> | <b>48.3</b>  | <b>2,384</b> | <b>42.2</b>  | <b>2,638</b> | <b>38.4</b>  | <b>3,209</b> | <b>33.7</b>  | <b>3,688</b>  | <b>32.8</b>  |
| <b>Auxiliar de Justicia</b> | <b>1,309</b> | <b>36.2</b>  | <b>1,632</b> | <b>36.8</b>  | <b>2,082</b> | <b>36.8</b>  | <b>2,732</b> | <b>39.8</b>  | <b>4,500</b> | <b>47.2</b>  | <b>5,133</b>  | <b>45.7</b>  |
| Org. Investigación Judicial | 916          | 70.0         | 1,186        | 72.7         | 1,352        | 65.0         | 1,562        | 57.2         | 2,445        | 54.3         | 2,881         | 56.1         |
| Ministerio Público          | 226          | 17.3         | 256          | 15.7         | 444          | 21.3         | 557          | 20.4         | 1,030        | 22.9         | 1,146         | 22.3         |
| Defensa Pública             | 135          | 10.3         | 156          | 9.6          | 234          | 11.2         | 342          | 12.5         | 520          | 11.6         | 655           | 12.8         |
| Otros                       | 32           | 2.4          | 34           | 2.0          | 52           | 2.5          | 271          | 9.9          | 505          | 11.2         | 451           | 8.8          |
| <b>Otro</b>                 | <b>16</b>    | <b>0.4</b>   | <b>13</b>    | <b>0.3</b>   | <b>152</b>   | <b>2.7</b>   | <b>242</b>   | <b>3.5</b>   | <b>274</b>   | <b>2.9</b>   | <b>507</b>    | <b>4.5</b>   |

**Poder Judicial de Costa Rica: Personal Según Tipo de Plaza  
(1990-2013)**

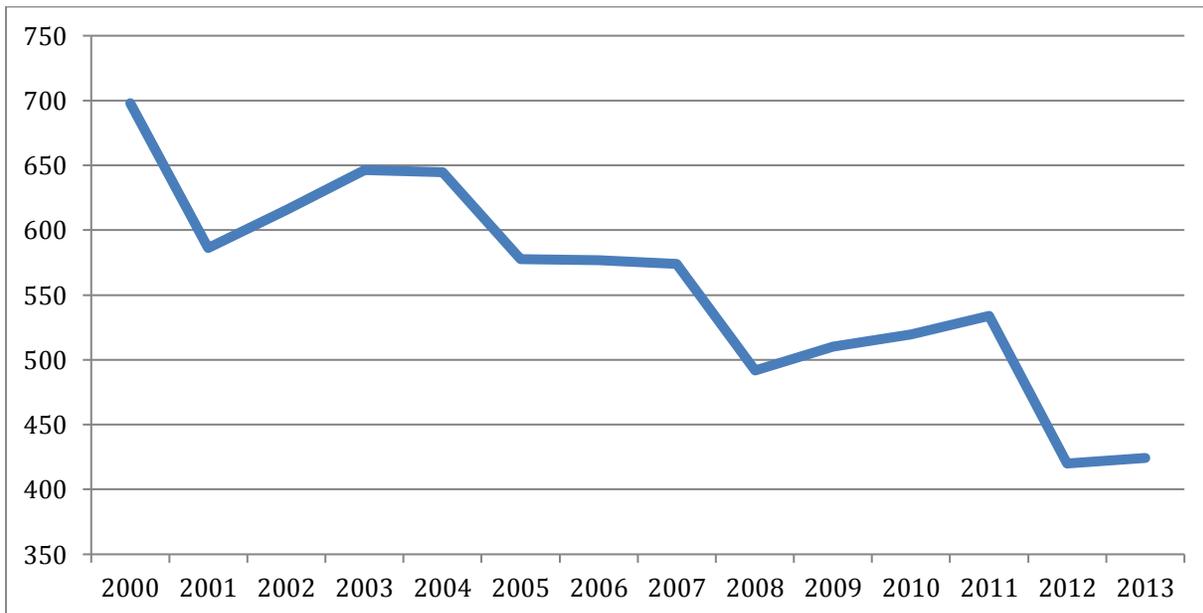
| Año  | Total <sup>b</sup> | Ordinario |        |               | Extraordinario |        |               |
|------|--------------------|-----------|--------|---------------|----------------|--------|---------------|
|      |                    | Total     | Jueces | Otro personal | Total          | Jueces | Otro personal |
| 1990 | 3,621              | 3,621     | 304    | 3,317         |                |        |               |
| 1991 | 3,776              | 3,776     | 333    | 3,443         |                |        |               |
| 1992 | 3,874              | 3,874     | 350    | 3,524         |                |        |               |
| 1993 | 4,010              | 4,010     | 368    | 3,642         |                |        |               |
| 1994 | 4,435              | 4,435     | 425    | 4,010         |                |        |               |
| 1995 | 4,760              | 4,760     | 431    | 4,329         |                |        |               |
| 1996 | 4,934              | 4,934     | 445    | 4,489         |                |        |               |
| 1997 | 5,191              | 5,191     | 460    | 4,731         |                |        |               |
| 1998 | 5,653              | 5,653     | 536    | 5,117         |                |        |               |
| 1999 | 5,911              | 5,911     | 556    | 5,355         |                |        |               |
| 2000 | 6,180              | 6,180     | 581    | 5,599         |                |        |               |
| 2001 | 6,424              | 6,424     | 611    | 5,813         |                | 74     |               |
| 2002 | 6,676              | 6,676     | 651    | 6,025         |                | 40     |               |
| 2003 | 6,871              | 6,871     | 683    | 6,188         |                | 26     |               |
| 2004 | 7,425              | 7,148     | 720    | 6,428         | 277            | 37     | 240           |
| 2005 | 7,649              | 7,399     | 767    | 6,632         | 250            | 47     | 203           |
| 2006 | 7,783              | 7,683     | 790    | 6,893         | 100            | 16     | 84            |
| 2007 | 8,043              | 7,913     | 813    | 7,100         | 130            | 30     | 100           |
| 2008 | 9,523              | 8,235     | 852    | 7,383         | 1,288          | 179    | 1,109         |

|             |        |        |       |       |     |     |     |
|-------------|--------|--------|-------|-------|-----|-----|-----|
| <b>2009</b> | 9,937  | 9,340  | 966   | 8,374 | 597 | 144 | 453 |
| <b>2010</b> | 10,349 | 9,724  | 995   | 8,729 | 625 | 115 | 510 |
| <b>2011</b> | 10,545 | 10,086 | 1,041 | 9,045 | 459 | 98  | 361 |
| <b>2012</b> | 10,819 | 10,330 | 1,051 | 9,279 | 489 | 117 | 372 |
| <b>2013</b> | 11,233 | 10,793 | 1,119 | 9,674 | 440 | 93  | 347 |

### Costo Por Caso Real Terminado (Costa Rica 2000-2013)



### Cantidad de Sentencias Dictadas por Año por Juez (Costa Rica 2000-2015)



## Entrada y Salida de Casos (Costa Rica 1990-2013)

| <b>Año</b>  | <b>Entrada neta</b> | <b>Terminados netos</b> | <b>Casos activos</b> | <b>Casos en trámite</b> |
|-------------|---------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>1990</b> | 202,146             | N/A                     | 187,196              | N/A                     |
| <b>1994</b> | 261,247             | 198,246                 | 274,422              | N/A                     |
| <b>1998</b> | 352,213             | 309,996                 | 396,504              | N/A                     |
| <b>2002</b> | 462,608             | 425,465                 | 461,443              | 376,053                 |
| <b>2003</b> | 472,680             | 458,331                 | 472,899              | 379,615                 |
| <b>2004</b> | 487,018             | 487,994                 | 456,716              | 347,758                 |
| <b>2005</b> | 480,053             | 470,327                 | 441,685              | 331,295                 |
| <b>2006</b> | 488,691             | 464,878                 | 438,715              | 322,375                 |
| <b>2007</b> | 525,073             | 483,989                 | 480,091              | 355,806                 |
| <b>2008</b> | 572,699             | 507,152                 | 520,390              | 389,432                 |
| <b>2009</b> | 652,463             | 566,335                 | 606,150              | 495,108                 |
| <b>2010</b> | 651,051             | 576,723                 | 682,117              | 548,495                 |
| <b>2011</b> | 658,411             | 608,205                 | 737,329              | 569,602                 |
| <b>2012</b> | 589,355             | 490,613                 | 804,864              | 584,285                 |
| <b>2013</b> | 594,663             | 514,067                 | 872,976              | 620,795                 |

## Estadísticas Generales de la Rama Judicial (Costa Rica 1990-2013)

| Año  | Personal del Poder Judicial por 100,000 habitantes | Jueces por 100,000 habitantes | Fiscales por 100,000 habitantes | Defensores por 100,000 habitantes | Número de habitantes por juez | Litigiosidad | Tasa de congestión |
|------|--|-------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------------|
| 1990 | 120  | 10.0                          | 2.4                             | 2.9                               | 9,965                         | 67           | N/A                |
| 1992 | 122  | 11.0                          | 2.5                             | 2.9                               | 9,059                         | 70           | N/A                |
| 1994 | 133  | 12.7                          | 2.4                             | 2.9                               | 7,845                         | 78           | N/A                |
| 1996 | 140  | 12.6                          | 2.7                             | 3.2                               | 7,912                         | 83           | N/A                |
| 1997 | 144  | 12.7                          | 3.6                             | 3.5                               | 7,850                         | 88           | N/A                |
| 1998 | 153  | 14.5                          | 5.9                             | 4.1                               | 6,903                         | 95           | N/A                |
| 1999 | 156  | 14.7                          | 5.8                             | 4.3                               | 6,811                         | 104          | N/A                |
| 2000 | 160  | 15.0                          | 6.3                             | 4.7                               | 6,665                         | 105          | 1.6                |
| 2001 | 164  | 17.3                          | 6.4                             | 4.8                               | 5,771                         | 113          | 1.6                |
| 2002 | 167  | 17.2                          | 6.6                             | 5.4                               | 5,821                         | 115          | 1.6                |
| 2003 | 169  | 17.4                          | 6.8                             | 5.5                               | 5,764                         | 116          | 1.6                |
| 2004 | 179  | 18.2                          | 7.2                             | 5.6                               | 5,485                         | 117          | 1.6                |
| 2005 | 181  | 19.3                          | 7.9                             | 5.6                               | 5,178                         | 114          | 2.0                |
| 2006 | 182  | 18.8                          | 8.1                             | 6.0                               | 5,308                         | 114          | 2.1                |
| 2007 | 185  | 19.4                          | 8.0                             | 6.3                               | 5,149                         | 121          | 2.1                |
| 2008 | 216  | 23.4                          | 11.1                            | 8.2                               | 4,272                         | 130          | 2.1                |
| 2009 | 222  | 24.8                          | 10.9                            | 8.3                               | 4,026                         | 146          | 2.3                |
| 2010 | 228  | 24.5                          | 11.0                            | 8.3                               | 4,085                         | 144          | 2.5                |
| 2011 | 230  | 24.8                          | 10.9                            | 8.3                               | 4,032                         | 143          | 2.5                |
| 2012 | 233  | 25.1                          | 11.1                            | 9.0                               | 3,983                         | 127          | 3.0                |
| 2013 | 238  | 25.7                          | 11.3                            | 9.6                               | 3,889                         | 126          | N/A                |

### Casos Entrados Netos por Juez de Primera Instancia (Costa Rica 2000-2013)

| Años | Casos entrados netos | Casos terminados netos | Casos activos | Casos en trámite | Casos activos por cada 1,000 entrados | Casos activos por cada 1,000 en trámite | Número de sentencias |
|------|----------------------|------------------------|---------------|------------------|---------------------------------------|---|----------------------|
| 2000 | 844                  | 841                    | 824           | N/A              | 977                                   | N/A                                     | 958                  |
| 2001 | 765                  | 686                    | 740           | N/A              | 967                                   | N/A                                     | 1,052                |
| 2002 | 788                  | 724                    | 786           | 640              | 997                                   | 812                                     | 1,132                |
| 2003 | 783                  | 760                    | 784           | 629              | 1,000                                 | 803                                     | 953                  |
| 2004 | 745                  | 747                    | 699           | 532              | 937                                   | 714                                     | 919                  |
| 2005 | 677                  | 663                    | 622           | 467              | 920                                   | 690                                     | 298                  |
| 2006 | 704                  | 669                    | 632           | 464              | 897                                   | 659                                     | 232                  |
| 2007 | 722                  | 665                    | 660           | 489              | 914                                   | 677                                     | 220                  |
| 2008 | 641                  | 567                    | 582           | 436              | 908                                   | 679                                     | 192                  |
| 2009 | 674                  | 585                    | 626           | 511              | 929                                   | 758                                     | 185                  |
| 2010 | 672                  | 595                    | 704           | 566              | 1,047                                 | 842                                     | 182                  |
| 2011 | 659                  | 608                    | 738           | 570              | 1,119                                 | 865                                     | 159                  |
| 2012 | 580                  | 482                    | 792           | 575              | 1,365                                 | 991                                     | 143                  |
| 2013 | 563                  | 486                    | 826           | 587              | 1,468                                 | 1,043                                   | N/A                  |

En el caso de República Dominicana, la cantidad relativa de jueces y personal administrativo se ha mantenido relativamente constante en los últimos años como se aprecia en la siguiente gráfica.

### Datos Generales del Poder Judicial de República Dominicana (2009-2015)

|  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2014  | 2015  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Número de jueces por cada 100,000 habitantes | 7     | 7     | 7     | 7     | 7     | 7     |
| Cantidad total de jueces                     | 622   | 631   | 677   | 634   | 688   | 685   |
| Cantidad de jueces en jurisdicción penal     | 200   | 202   | 207   | 207   | 213   | 208   |
| Personal administrativo                      | 6,613 | 6,149 | 6,065 | 6,140 | 6,781 | 6,774 |
| Personal administrativo por juez             | 11    | 10    | 9     | 10    | 10    | 10    |

En el caso de México, específicamente en el Estado de Jalisco, la siguiente tabla muestra el comportamiento de las estadísticas judiciales en el pasado reciente.

| Período        | Asuntos Ingresados | Salidas   |              | Pendientes |
|----------------|--------------------|-----------|--------------|------------|
|                |                    | Sentencia | Otras Causas |            |
| 2012           | 15,334             | 6,783     | 5,453        | 3,098      |
| 2013           | 14,847             | 6,193     | 7,281        | 1,373      |
| 2014           | 13,855             | 5,835     | 5,927        | 2,093      |
| 2015 (Parcial) | 9,259              | 4,233     | 3,368        | 1,658      |

## CAPÍTULO III

### La Gestión por Resultados y el Proceso Presupuestario en Latinoamérica:

#### *Implicaciones Concretas para los Sistemas de Justicia de la Región*

#### **Resumen Ejecutivo:**

- En términos generales, la gestión pública de cualquier organismo estatal sigue un marco lógico de acción que se inicia ante la situación social que se tiene previsto atender/abordar, pasando por el desarrollo de los objetivos de gobierno, la definición de programas, la identificación presupuestaria, la ejecución de los proyectos concretos y la evaluación de los resultados que dichas intervenciones han logrado. Los sistemas de justicia han dado pasos de avance significativos en términos de su gestión institucional, su planificación y la implementación de proyectos de reforma.
- Los sistemas de Gestión por Resultados (GpR) y los Presupuestos Basados en Resultados (PbR) se encuentran en etapa inicial en la región de Latinoamérica. Esta afirmación es válida para todos los sectores del Gobierno Central en los países objeto de estudio, pero resulta todavía más evidente en el sector justicia.
- Para dar los pasos iniciales que demanda un sistema de GpR y PbR, lo primero que se requiere es que las distintas instituciones tengan la capacidad institucional para poner en marcha un sistema complejo, que requiere de un elevado nivel de profesionalización y un fuerte apoyo político de las más altas instancias. Adicionalmente se requiere capacidad elevada para la construcción de consensos, tanto desde el punto de vista técnico como en el ámbito político. Ambos elementos han estado ausentes en los planes de reforma judicial puestos en marcha en los países objeto de estudio.
- Tanto por razones de contexto político como de la cultura organizacional y los valores imperantes en las profesiones jurídicas, las innovaciones radicales tienen muy pocos defensores. Se privilegian modelos de innovación incrementalistas y poco arriesgados. La Gestión por Resultados y el Presupuesto Basado en Resultados son

vistos por los profesionales del Derecho que integran el sector justicia como un salto demasiado largo, dadas las condiciones actuales de los sistemas.

### 3.1 Conceptos clave de Gestión por Resultados y el Presupuesto por Resultados<sup>27</sup>

En sentido general, no puede hablarse de GpR ni de PbR sin hacer algunas puntualizaciones generales acerca de la gestión pública y la gestión presupuestaria.

De acuerdo con el modelo del BID-PRODEV, es posible analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados. El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados (PbR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, y v) monitoreo y evaluación.

En términos generales, la gestión pública de cualquier organismo estatal sigue un marco lógico de acción que se inicia ante la situación social que se tiene previsto atender/abordar, pasando por el desarrollo de los objetivos de gobierno, la definición de programas, la identificación presupuestaria, la ejecución de los proyectos concretos y la evaluación de los resultados que dichas intervenciones han logrado. La siguiente gráfica ilustra de manera sencilla el proceso al que estamos haciendo referencia.

#### Elementos del Ciclo de Gestión



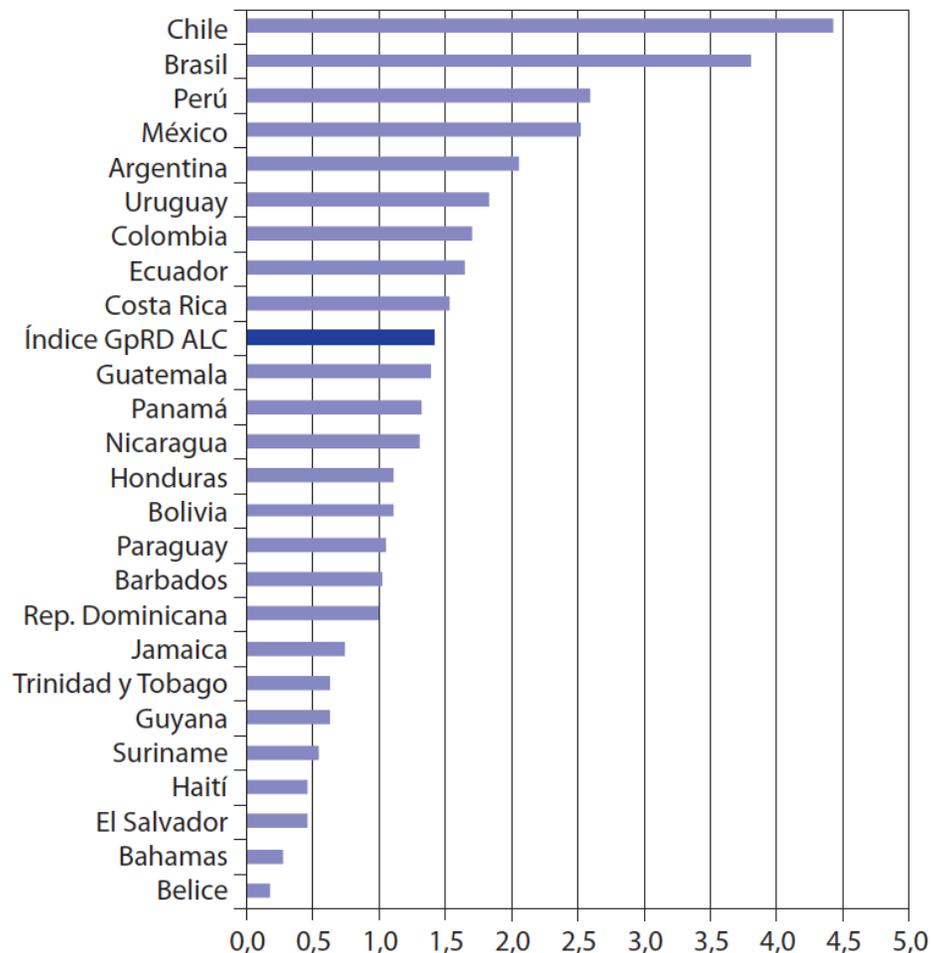
<sup>27</sup> A lo largo del presente estudio estaremos utilizando los conceptos de “Gestión por Resultados” (GpR) y “Presupuesto por Resultados” (PbR) de manera indistinta a “Gestión Basada en el Desempeño” o “Presupuesto Basado en el Desempeño”.

### 3.2 Estado actual de la Gestión por Resultados en Latinoamérica y el Caribe

El cuadro que aparece más arriba muestra el “Deber Ser” de la gestión pública en la mayoría de los países en vías de desarrollo, incluyendo a los países de Latinoamérica y el Caribe. Lamentablemente, cuando se hace un balance crítico y objetivo, la realidad de la región dista mucho de lo que debería ser una gestión pública moderna y orientada a lograr resultados óptimos. En efecto, un estudio realizado por el BID mostró niveles extremadamente bajos de lo que respecta a la GpR en un grupo de países de la región.

A continuación presentamos un cuadro que resume los resultados de dicho estudio de investigación. Como puede verse, el promedio regional se encuentra por debajo del 1.5/5, con apenas dos países, Chile y Brasil, con resultados significativos en esta materia.

#### Nivel de Implementación de Sistemas de Gestión por Resultados en Latinoamérica y el Caribe



¿Qué se requiere para la efectiva puesta en marcha de un sistema de gestión por resultados? La siguiente gráfica muestra los distintos elementos que deben ser tomados en cuenta. ¿Qué se requiere para dar los pasos iniciales que demanda un sistema de GpR y PbR? Lo primero que se requiere es que las distintas instituciones tengan la capacidad institucional para poner en marcha un sistema complejo, que requiere de un elevado nivel de profesionalización y fuerte apoyo político de las más altas instancias. Adicionalmente, se requiere una capacidad elevada para la construcción de consensos, tanto desde el punto de vista técnico como en el ámbito político.

El segundo pilar para la implementación de un modelo del Presupuesto basado en el Desempeño (PbD) consiste en que tanto las máximas instancias judiciales como el propio proceso presupuestario puedan incorporar eficazmente la información generada por los sistemas de estadísticas, monitoreo y evaluación. La información que hemos venido recabando da cuenta de que en los distintos países involucrados, los sistemas de planificación presupuestaria no toman en cuenta de manera integral los resultados de desempeño de períodos anteriores al momento de realizar sus planes de inversión o de gasto corriente para el año siguiente. De la misma manera, los congresistas entrevistados dijeron de manera clara que las discusiones anuales tanto en las Comisiones de Finanzas del Congreso, como en la sede plenaria no se fundamentan en temas de desempeño, sino que por lo general hay otra serie de factores político-institucionales que tienen mayor peso.

El proceso presupuestario, tanto a lo interno de la institución como a lo externo debe ser modificado para vincularlo con los resultados que se espera lograr. Y, finalmente, debe haber un sistema de incentivos institucionales que sirva para hacer sostenible en el largo plazo las reformas iniciadas.

### Pilares para la Implementación de un Sistema de Gestión por Resultados



### 3.3 La Gestión por Resultados y la Gestión Presupuestaria

La situación general de la gestión pública y, específicamente, de la GpR en la región tiene implicaciones directas en lo que respecta a la gestión presupuestaria. Aunque desde el punto de vista legislativo no hay mayores distinciones, en términos de gestión pública, tanto a nivel conceptual como en su implementación práctica, las distinciones entre un presupuesto “tradicional” y un presupuesto “por resultados” son importantes. El presupuesto tradicional asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos. El presupuesto tradicional informa sobre qué tipo de insumos son utilizados por los organismos públicos y cuánto gastan en ellos. Dentro de esta óptica, el control presupuestario tradicional vigila que los actos de adquisición de dichos insumos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

El PbR, por el contrario, otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un determinado nivel de impacto previsto. El PbR brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados. Según uno de los más connotados especialistas en el tema, el PbR es “*el conjunto de instrumentos, metodologías y procesos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños –pasados y esperados– de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños*”.<sup>28</sup>

Cuando hablamos de PbR nos referimos a la asignación de fondos para alcanzar los objetivos programáticos y los objetivos, los cuales han sido explícitamente definidos mediante alguna indicación o medición del trabajo, la eficiencia y / o eficacia. En general, un sistema de PbR contiene frecuentemente uno o más de los siguientes elementos: datos de carga de trabajo (unidades de actividad de siempre), los datos de productividad (coste por actividad) y la información de la eficacia (nivel de logro de la meta).

Philip Joyce, aunque reconoce que “no existe una definición estándar” de PbR, afirma que “implica una sofisticada red de relaciones, desde las entradas a las salidas, a los resultados... la conexión de los recursos con los resultados para fines de presupuestación”.<sup>29</sup> Otros autores enfatizan que de lo que se trata es de poner en práctica esfuerzos sistemáticos para evaluar la actividad del gobierno y mejorar la rendición de cuentas y los resultados a través de la vinculación de la consecuencia de estos logros con los procesos de presupuestación interna y externa.

Los sistemas que han logrado avanzar en PbR utilizan declaraciones de misiones, metas y objetivos para explicar por qué se está gastando el dinero. En efecto, de lo que se trata es de asignar recursos para lograr objetivos específicos basados en las metas del programa y los resultados medidos. El presupuesto por resultados se diferencia de los enfoques tradicionales porque se centra en los resultados de gasto más que en el dinero gastado, en lo que el dinero compra más que en la cantidad que se puso a disposición.

<sup>28</sup> Marcel, Mario et. al (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/466/Presupuestos%20para%20el%20desarrollo%20en%20América%20Latina.pdf;jsessionid=7B0D9E3B42D0B95E665D45EAB9763553?sequence=1>

<sup>29</sup> Joyce, P. G. (1999). *Performance-based budgeting*. In R. T. Meyers (Eds.), *Handbook of government budgeting* (pp. 597-619).

El otro objetivo funcional de PbR es mejorar la prestación de servicios. Dicho en otras palabras, el objetivo del órgano que controla el presupuesto es lograr que se establezcan objetivos de rendimiento y que, al mismo tiempo, existan dispositivos de medición para controlar la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos organizacionales para la prestación de servicios de calidad. Algunas personas han reducido el PbR a sistemas en donde se otorgan “recompensas” o “castigos”, pero este enfoque es decididamente muy limitado. De lo que se trata es de un proceso de mediano y largo plazo que sirva para crear un círculo virtuoso desde la planificación hasta la evaluación.

Los requisitos esenciales de esta forma más básica de la presupuestación basada en los resultados son:

- Información acerca de los objetivos y resultados del gasto público, en forma de indicadores clave de rendimiento y una forma simple de la evaluación del programa.
- Un proceso de preparación del presupuesto destinado a facilitar el uso de esta información en las decisiones de presupuesto de los órganos políticos.

Uno de los retos iniciales que enfrenta cualquier esfuerzo de reforma tendente a lograr mayor interconexión entre los resultados que debe producir un órgano estatal y los recursos presupuestarios que sirven de insumos para su funcionamiento tiene que ver con lo que se puede llamar “homogeneidad conceptual”. Es un hecho común y, comparado en numerosos países, muestra que distintos miembros del Congreso, personal técnico de los Ministerios de Hacienda y Oficinas de Presupuesto y autoridades judiciales pueden tener (y en efecto, tienen) una amplia gama de puntos de vista y percepciones sobre lo que debe entenderse por “*Presupuesto Basado en Resultados*”.

Tener claridad acerca de las diferentes interpretaciones del término PbR puede aumentar la comprensión de los objetivos que debe perseguir este tipo de iniciativa de reforma. Debe aclararse que cualquier iniciativa de promoción del PbR debe hacer énfasis en que no se trata de un proceso mecánico simplista, es decir, que la asignación de recursos esté unida automáticamente con el desempeño alcanzado en el año previo. Ni siquiera en los países donde el PbR tiene mayores niveles de implementación, la discusión presupuestaria en el seno del Congreso se basa únicamente en la información de desempeño de las organizaciones públicas. Dicho sistema no elimina la necesidad, dentro de un Estado Democrático de Derecho, de considerar el importante rol que tienen las decisiones políticas y del debate de ideas dentro del principal órgano democrático: el Poder Legislativo.

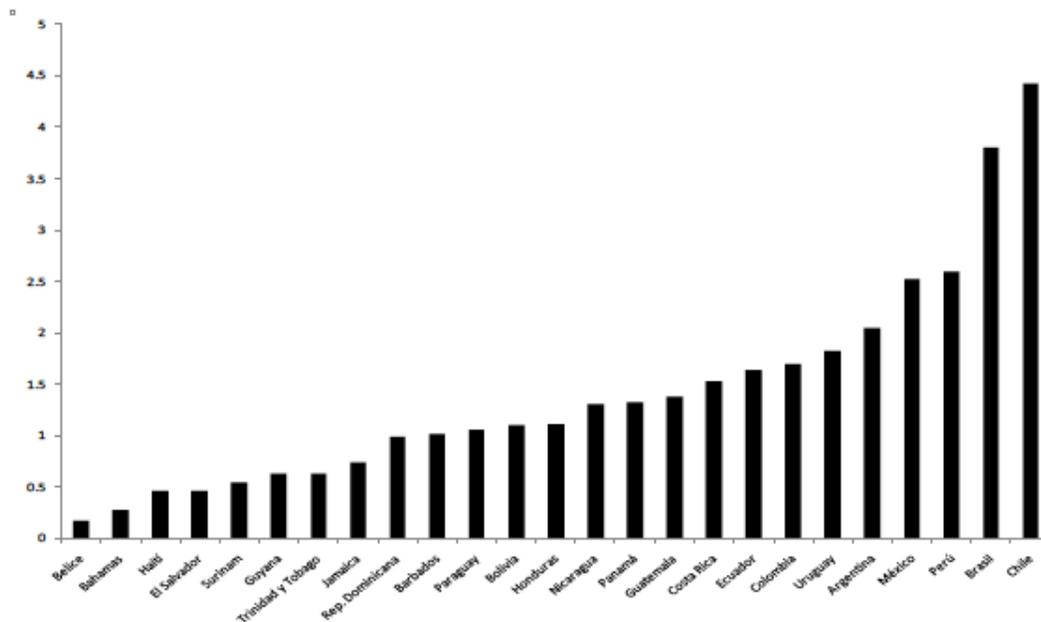
Sería mejor pensar en el PbR como un paraguas de herramientas para lograr un mejor enfoque y énfasis en el desempeño organizacional durante el proceso presupuestario. Un ejemplo es una iniciativa en curso para aumentar la visibilidad y se centra en información sobre el desempeño durante las deliberaciones del presupuesto. En este mismo sentido, se ha referido Marcel cuando dice: *“Cabe enfatizar que el PbD no es un sistema de condicionamiento mecánico de las asignaciones presupuestarias a los resultados de los diferentes entes gubernamentales. La gestión pública resulta demasiado compleja para que el presupuesto se base solamente en la dimensión del desempeño. Además, no es obvio que una institución con desempeño pobre deba recibir menos presupuesto, ya que se terminaría castigando a sus beneficiarios (por ejemplo, la ciudadanía) por errores en la ejecución del*

servicio público. El PbD busca generar incentivos para el cumplimiento de objetivos con mecanismos diferentes de la cancelación de programas debido a su mala ejecución”.<sup>30</sup>

Anteriormente, habíamos hablado del tema de GpR, lo cual incluye una subcategoría de la gestión: el PbR. Un estudio reciente realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mostró que en la región LAC, el pilar de PbR es el menos desarrollado de todos los demás subsistemas de gestión. Dicho trabajo de investigación mostró que hasta la fecha, la inmensa mayoría de los países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de manera “incrementalista”, sin considerar los resultados de la gestión durante el proceso de análisis y de elaboración del presupuesto.<sup>31</sup> La siguiente gráfica muestra los niveles de implementación del PbR en cada uno de los países objeto de estudio.

## Presupuesto Basado en Resultados en Países de Latinoamérica y el Caribe

(Nivel de Implementación, 0 = Bajo; 5 = Alto)



Fuente: Filc y Scartascini (2012) en base a información recopilada por García López y García Moreno (2010).

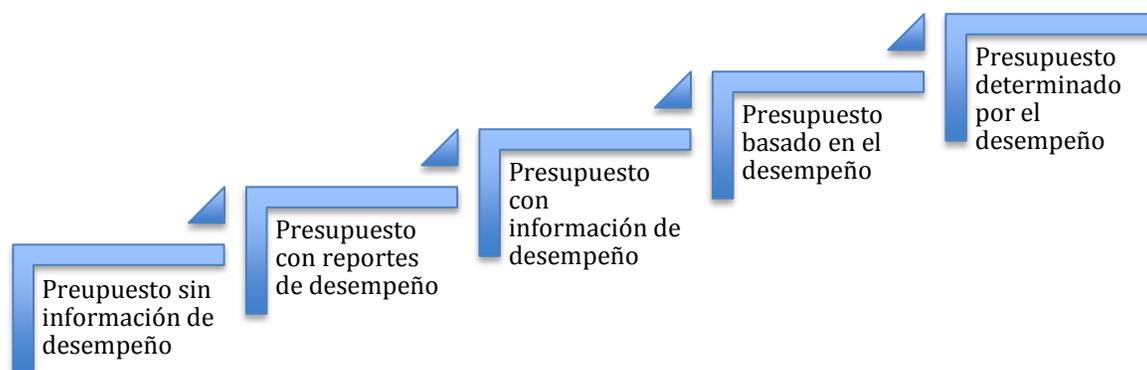
<sup>30</sup> Mario Marcel et. al. (2012). “El presupuesto basado en el desempeño: una vía para mejorar el gasto público”. Publicado en “Las instituciones fiscales del mañana.” Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/390?locale-attribute=en>

<sup>31</sup> García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

### 3.4 Hacia la construcción de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados

La construcción de un sistema de PbR no ocurre de la noche a la mañana. Inicialmente, las instituciones públicas presentan la información de su desempeño previo entre los documentos presupuestarios, pero esta información no es utilizada para la toma de decisiones. Posteriormente, los tomadores de decisiones empiezan a utilizar la información de desempeño para evaluar la mejor asignación de recursos, pero sólo como un factor secundario. Cuando un sistema de PbR ya se encuentra desarrollado, la información de desempeño de todas las instituciones estatales tiene un rol importante para la asignación de recursos presupuestarios. La siguiente gráfica muestra la evolución a que hacemos referencia.

#### Niveles de Vinculación entre Información de Desempeño Institucional y Discusión / Aprobación Presupuestaria



El concepto de PbR, esencialmente el proceso de vincular los niveles presupuestarios a los resultados previstos por las organizaciones públicas, sigue evolucionando. Durante muchos años, numerosos experimentos han intentado cambiar el énfasis de los presupuestos de su enfoque tradicional hacia la asignación de recursos basado en el programa, metas y resultados medidos.

Por su parte, el presupuesto basado en resultados o presupuesto por resultados puede ser definido como un presupuesto que presenta información sobre lo que las instituciones han hecho y esperan hacer con los recursos entregados, información de desempeño que puede ser presentada como parte de la documentación del presupuesto público. Una definición más estricta es aquella que lo define como una forma de presupuestación que vincula los recursos distribuidos con la información del desempeño, relacionándolos de una manera directa o indirecta.

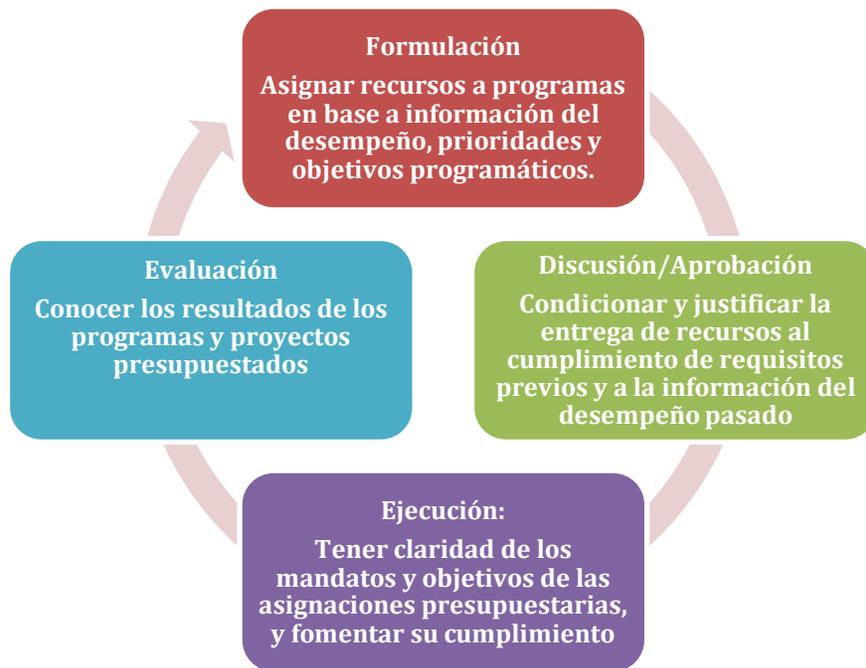
Vinculación indirecta significa que la información del desempeño es activamente usada para informar las decisiones a lo largo del presupuesto en conjunto con otra información. En este caso, la información del desempeño es muy importante en el proceso de toma de decisiones, pero no necesariamente determina la cantidad de recursos a asignar. Vinculación directa

significa que la asignación de recursos está directa y explícitamente vinculada con las unidades de desempeño, utilizando fórmulas/contratos con indicadores específicos. Esta forma de presupuesto por resultados es menos usada y puede ser aplicada solo en áreas muy específicas.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño.

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, así el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o subproductos (bienes o servicios) que ofrece la institución o tener un carácter más amplio de su quehacer.

### Ciclo de Utilización de la Información del Desempeño Institucional



### 3.5 Principales retos para la implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados

Uno de los principales problemas que tiene la instalación de un sistema de presupuesto por resultados en Latinoamérica, específicamente en el sector justicia, tiene que ver con el importante peso que tiene el pasado presupuestario con el presente y el futuro. En términos llanos, la ciudadanía sabe que si una institución tradicionalmente recibe poco dinero, el año siguiente también recibirá poco. Y lo propio ocurre con instituciones que la ciudadanía percibe como receptoras de “mucho dinero”. En términos técnicos, este modelo de presupuestación se conoce con el nombre de “incrementalismo”. La práctica consiste en la realización de modificaciones marginales al presupuesto de cada año, incrementando o disminuyendo en cierto porcentaje las asignaciones presupuestarias de todas las instituciones públicas. Como puede suponerse, esta metodología es políticamente más “viable” para lograr la aprobación del Congreso, que una reforma radical en la que se incrementen o disminuyan grandes proporciones de numerosos Ministerios.

La utilización de la técnica incrementalista ha sido ampliamente utilizada por décadas en Latinoamérica y el Caribe. No obstante, se debe dejar claramente establecido que este modelo de presupuestación tiene graves fallas. El primer problema es que crea una brecha entre quienes planifican los objetivos institucionales (generalmente a lo interno de las instituciones) y quienes toman las decisiones (generalmente los Ministerios de Hacienda y los Congresos). El segundo problema es que limita la planificación a largo plazo y genera incentivos perversos para que las instituciones públicas se enfoquen en proyectos de corta duración.

Los esfuerzos para integrar formalmente la información relativa al desempeño organizacional en documentos y procesos relativos a la discusión del presupuesto plantean muchas cuestiones y retos, incluidos los temas relacionados con la estructura del presupuesto. Una pregunta válida tiene que ver con las distintas cuentas y subcuentas, partidas y subpartidas u objetos de gasto, dependiendo de cómo se les denomine en los distintos países de la región. Resulta claro que la actual estructura presupuestaria basada en una cantidad indeterminada de cuentas y subcuentas presupuestarias puede servir a los objetivos de control y supervisión (a nivel macro) por parte del Congreso. Al mismo tiempo, hay consenso entre especialistas en el tema de que el sistema presenta algunos retos para vincular información del desempeño y para capturar fácilmente los “costos totales” de programas o actividades estatales.

En efecto, la mayoría de los objetivos de desempeño judicial atraviesan múltiples actividades de un programa presupuestario en particular y cientos de cuentas y subcuentas de asignación presupuestaria. Un tema importante y que ha sido analizado por largo tiempo es cómo integrar mejor información sobre el desempeño, costos totales de las actividades y presupuesto de las instituciones gubernamentales para lograr una mejor toma de decisiones para la asignación de los recursos. Entre las cuestiones por resolver se puede mencionar si resultan convenientes y efectuar una reestructuración de los sistemas presupuestarios para ayudar a fomentar una mayor comprensión de la conexión entre los recursos económicos detallados en los presupuestos y el mayor o menor desempeño organizacional. Las cuentas, subcuentas, objetos de gasto y partidas y subpartidas presupuestarias se han venido estableciendo en los países por decisión de los Ministerios de Hacienda. Las mismas se han venido creando a lo largo del tiempo para facilitar las

responsabilidades de asignación y supervisión de las instancias correspondientes.

Una revisión de las cuentas y subcuentas comúnmente utilizadas reveló una compleja y variada estructura caracterizada por una mezcla de categorías que dificulta la instalación de un sistema de PbR. Nuestro diagnóstico muestra que la falta general de integración entre las estructuras de presentación de informes, la información sobre el desempeño, las herramientas de formulación presupuestaria y la gestión financiera impide mejorar los niveles de transparencia y ha obstaculizado los esfuerzos para comprender plenamente la relación que debe existir entre desempeño organizacional, los recursos solicitados y el presupuesto efectivamente ejecutado.

Es más fácil hablar sobre los vínculos del desempeño organizacional con el sistema presupuestario que lograr en la práctica que ambos sistemas tengan relación directa. Lo primero que hay que tomar en cuenta es que las estructuras de planificación y presupuesto sirven diferentes propósitos y que cualquier esfuerzo para lograr conexiones significativas entre ellos pone de manifiesto las tensiones entre sus objetivos diferentes.

Paralelamente, se advierten problemas en la formulación de los programas. Pocos planes de reforma judicial presentan programas con un modelo lógico causal que justifique la estrategia adoptada y las opciones de inversión económica que se han elegido. De la misma manera, también es inusual que se enuncien los productos que generarán, ambos elementos importantes para la GpR. Aunque la mayoría de los planes estratégicos y operativos anuales de las instituciones del sector justicia presentan metas y objetivos, generalmente estas se refieren exclusivamente a los impactos y no a los efectos medibles y, menos aún, a los productos que pueden ser cuantificables. Por esta razón, es difícil establecer la ruta clara que les permitirá arribar al cumplimiento del objetivo sobre la base de los insumos que reciben anualmente.

Siguiendo la lógica de Marcel, podemos darnos cuenta de que *“los incentivos constituyen un elemento central del PbR, pues permiten crear sinergia entre los intereses de las personas e instituciones y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales”*.<sup>32</sup> En el caso de la Rama Judicial en los países objeto de estudio, queda muy claro que resulta muy difícil seguir la lógica de “incentivos institucionales” que ha sido fructífera a lo interno de la Rama Ejecutiva. El siguiente cuadro muestra dichas limitaciones.

---

<sup>32</sup> Marcel, Mario (2007). Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México. Documento mimeografiado.

## Aplicabilidad de Incentivos Institucionales Necesarios Para Implementar el PbR

| Tipo de Incentivos   | En Organismos del Poder Ejecutivo | En el Poder Judicial |
|--|-----------------------------------|----------------------|
| Acreditación de la calidad de una institución, lo que conlleva reconocimiento social y estimula la pertenencia institucional de los funcionarios | Aplica                            | Aplica               |
| Premios a la excelencia, individual o institucional, otorgados por las autoridades públicas u organizaciones no gubernamentales                  | Aplica                            | Aplica Parcialmente  |
| Empoderamiento o traspaso de responsabilidades de niveles superiores a inferiores  | Aplica                            | No Aplica            |
| Reconocimientos económicos individuales (salarios diferenciales o bonos anuales) o institucionales (fondos concursables)                         | Aplica                            | No Aplica            |

Para que una reforma sea publicada, implementada y se le dé el seguimiento adecuado, debe formar parte de la agenda pública de la entidad. Es decir, la prelación temática en una agenda de gobierno hace la diferencia para que realmente se ponga a funcionar. Esto se ha podido verificar en las materias de transparencia o contabilidad gubernamental en las entidades federativas.<sup>33</sup>

Como se ha hecho saber en apartados anteriores, la información es indispensable para realizar un análisis que toque aquellos puntos cardinales de esa implementación y uno de ellos es la evaluación de la calidad con que se está ejecutando el dinero público en un sector justicia que se encuentra en una etapa de migración de modelo, pero, además, también para el ámbito presupuestal. El reto no es menor, ya que además de las implicaciones técnicas de la evaluación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), es indispensable por una parte tener las condiciones de capacitación hacia dentro de la estructura de gobierno y, por otra parte, un enfoque de rendición de cuentas hacia afuera. No se debe olvidar los aspectos normativos y operativos que deben atenderse para que un PbR con su respectivo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) pueda funcionar.

No cabe duda que esa perspectiva de evaluación de calidad del gasto en la implementación del NSJP apoyará al objetivo de explicar si lo que se está haciendo es correcto y si se está logrando el objetivo. Por último, las iniciativas anteriores mostraron que el presupuesto por resultados no se puede ver en términos simplistas. En última instancia, el presupuesto es y seguirá siendo un ejercicio de opción política en el que el desempeño puede ser un factor, pero no necesariamente el único factor subyacente para la toma de decisiones.

<sup>33</sup> <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/blog/> [fecha de consulta: 7 de octubre de 2014]

### 3.5.1 Contexto político

A mediados de los años ochenta y principios de los noventa, en Latinoamérica surge una corriente de reforma y modernización de la justicia. Líderes políticos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales coincidieron en la necesidad de profundas reformas a la administración de justicia. Dichas reformas estuvieron primordialmente orientadas a dotar de mayor independencia a la justicia, que durante décadas estuvo sometida a los vaivenes del autoritarismo prevaleciente en la región.

El control político al que estuvieron sometidos numerosos sistemas de administración de justicia en toda Latinoamérica hizo que el tema de la integración de los Consejos Nacionales de la Magistratura o Judicatura, el incremento del gasto público en justicia, la despolitización en la selección judicial y la inamovilidad fueran los temas preponderantes en el discurso reformador. Iniciativas aisladas y carentes de sistematicidad también fueron comunes durante este período. Proyectos pilotos financiados por organismos internacionales, reducción de nuevas leyes al estilo de las democracias industrializadas e introducción de sistemas informáticos fueron considerados bienes en sí mismos, en lugar de elementos de un plan coherente e integral que realmente transformara la administración de justicia.

La segunda ola de reformas vino de la mano de cambios en el ordenamiento procesal penal. El contexto político imperante, la participación activa de organismos internacionales, principalmente USAID, y otros factores relacionados hicieron posible estas reformas. En adición a estos cambios legales vino todo un trabajo de construcción de infraestructura tribunalicia, mejoramiento de sistemas tecnológicos, fortalecimiento de los sistemas de capacitación y búsqueda de consolidación de los regímenes de carrera.

En la actualidad estamos viviendo la tercera ola de reforma judicial. ¿Qué tipo de reformas son las que están sobre la mesa? En general, se trata de reformas encaminadas a fortalecer los mecanismos de evaluación del desempeño a lo interno de los órganos del sector justicia y, por otro lado, a mejorar los resultados colectivos que el sector justicia le entrega a la ciudadanía. Los retos graves que ha venido enfrentando la región dentro de un clima de austeridad fiscal hacen que se desarrolle una tendencia para encontrar maneras de medir la productividad en el sistema de justicia. No obstante, es preciso especificar que en Latinoamérica dicho interés se ha concentrado entre expertos internacionales, consultores de organismos multilaterales y algunas organizaciones de la sociedad que se dedican a estudiar el funcionamiento de los sistemas de justicia de sus países correspondientes. A lo largo del trabajo de campo que hemos venido realizando, no encontramos evidencia de que algún actor de importancia en la dinámica presupuestaria del sector justicia (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) tuviera interés especial en el tema objeto de la presente investigación.

Como se ha dicho con mucha certeza: *“La problemática vinculada a los incentivos de los ministros y funcionarios políticos trae a escena la necesidad de apoyo político a este tipo de reformas. En lo que concierne al Poder Legislativo, su patrocinio de la implementación de PpR es otro de los factores que favorecen el éxito de estas reformas. Para que los legisladores tengan interés en estas herramientas de presupuestación se deben cumplir una serie de condiciones. Primero, que la información generada sea de buena calidad. Segundo, que los legisladores tengan una participación importante en el proceso de determinación del presupuesto. Tercero, que tengan la capacidad para procesar la información que se genera.*

*Cuarto, que tengan incentivos para favorecer políticas eficientes y efectivas en lugar de políticas clientelistas o de foco estrictamente geográfico. Por último, que los legisladores tengan incentivos para controlar la labor del Poder Ejecutivo”.*<sup>34</sup>

Informaciones iniciales recabadas durante el curso de la investigación nos muestran que, en general, hay una cierta presunción de que medir el trabajo del Poder Judicial violenta los fundamentos de independencia judicial. Adicionalmente, hay cuestiones técnicas que no se han resuelto. En efecto, el acto de medición se basa en la objetividad y universalidad: para medir algo se debe tener claro cuáles son los resultados posibles de medir, hay que tener certeza de que la métrica elegida refleja de manera significativa la realidad del trabajo cotidiano de las organizaciones. A diferencia de algunas organizaciones del Poder Ejecutivo, donde se pueden medir el número de kilómetros de carretera de cuatro carriles construidas por el Ministerio correspondiente, en el sector justicia no todos los casos se tratan de la misma manera y cada proceso litigioso no es idéntico ni en términos de su resultado, ni de su tiempo de duración.

Quienes conocen la actividad judicial reconocen que es difícil que el sector justicia pueda apuntar a un conjunto fijo de criterios que sirvan para determinar los “resultados” que el sector ha alcanzado en un período determinado. El argumento es que los jueces deben equilibrar preocupaciones relacionadas con el debido proceso, la lealtad a la ley sustantiva, interpretaciones sobre la ley adjetiva y consideraciones de equidad en cada caso que se presenta ante ellos.

La medición de la labor judicial también presenta una serie de preguntas de definición y metodológicas. ¿Debemos evaluar a los tribunales como una unidad o enfoque en jueces individuales? ¿Cuáles son los criterios apropiados para la medición? Por lo demás, ¿qué significa decir que un tribunal es eficiente? ¿Productivo? ¿Preciso? Si tiene una excelente (o adecuada o inadecuada) mirada del desempeño judicial, ¿de qué manera? Si no podemos medir todos los aspectos del proceso judicial a nuestra satisfacción, ¿debemos seguir adelante con lo que es posible medir, o debemos esperar hasta que las métricas suficientes estén en su lugar en todos los ámbitos? Y en una época en la que las presiones presupuestarias son una realidad cotidiana, ¿cómo debemos pagar por todo esto?

En sentido general, el contexto político actual en materia de reforma judicial versa sobre 3 cuestiones paralelas: por una parte, hay una tendencia fuerte a aumentar los niveles de autonomía presupuestaria (desvinculada de la evaluación de resultados); por otra parte, hay presiones firmes para luchar contra la corrupción del aparato judicial; y finalmente, hay consenso político en reducir las barreras de acceso a la justicia e incrementar la productividad del sistema.

Ahora bien, cuando hablamos de productividad nos referimos a la rapidez con que el sistema de justicia conoce y resuelve las controversias que se le someten. En pocas palabras, un tribunal es más productivo si decide un mayor número de casos en un lapso determinado de tiempo. La primera objeción que surge con este indicador de desempeño es que un aumento desproporcionado en la velocidad con que se procesan y deciden los casos

---

<sup>34</sup> Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. *El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implantación y desarrollo.*

puede traer consigo una reducción significativa de la precisión en la correcta aplicación de la ley y la jurisprudencia. Esta idea se basa en la premisa de que los jueces que trabajen muy rápido pueden redactar sentencias con menos cuidado, e incluso si están tratando de ser justos en sus decisiones, pueden estar haciendo extremadamente perdurables jurisprudencias existentes en lugar de considerar nuevas tendencias y doctrinas recientes, en razón de no tener suficiente tiempo para deliberar y decidir.<sup>35</sup>

A pesar de estas limitaciones ampliamente conocidas, los responsables políticos y las autoridades judiciales legisladoras todavía tienden a concentrar sus esfuerzos en el aumento de la productividad judicial a través de reformas legales, estructurales, de procedimiento y de regulación que hagan más rápido el conocimiento y la decisión de los casos. De la misma manera, resulta prácticamente imposible dejar de lado algún sistema de métrica de productividad en la construcción de un sistema de PbR para el sector justicia.

En todo caso, de lo que se trata es de dejar claro que el Poder Judicial tiene la obligación de ajustar sus prácticas presupuestarias de cara a las expectativas de servicios que tiene la población. Tal y como lo ha dicho la Sala Constitucional de Costa Rica:

*“que el mismo apenas impone un deber de brindar la información requerida en materia de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas. Ni la independencia funcional de los órganos constitucionales ni la autonomía de los entes descentralizados -incluidas las Municipalidades y las universidades públicas- les exime de informar a la Dirección General de Presupuesto Nacional sobre los tópicos indicados, razón por la cual esta Sala considera constitucional lo preceptuado por el numeral de cita en cuanto a este extremo. Ahora bien, respecto de los entes descentralizados, mencionados en los incisos c) y d) del artículo 1° del proyecto, a los mismos les es aplicable lo ya dicho por esta Sala en materia de dirección administrativa, por lo que su obligación de brindar los informes dichos tendría que ser entendida según su grado de autonomía, sin que la información sobre el cumplimiento o no de lo previsto en los lineamientos y directrices presupuestarios implique un deber de sujeción a los mismos, violatoria de su autonomía”. Sentencia 0919-99 Costa Rica*

### 3.5.2 La tradición, la cultura organizacional y los valores de las profesiones jurídicas y judiciales

La mayoría de los estudios sobre GpR en Latinoamérica han puesto de manifiesto las importantes debilidades que ha tenido la región en la implementación de un sistema eficaz que permita que las instituciones estatales mejoren su desempeño organizacional desde la planificación hasta la evaluación del impacto conseguido.

Las razones son de distinta naturaleza, y van desde limitaciones legales, dificultades tecnológicas, servicio civil con escaso nivel de profesionalidad e independencia, entre otras. En adición a dichas causas estructurales, en el caso de las Ramas Judiciales se presenta un reto adicional que tiene que ver con la naturaleza propia de la cultura organizacional y mentalidad prevalente entre los operadores del sector justicia: jueces, abogados, fiscales.

<sup>35</sup> Singer, Jordan M. Foreword: Productivity in Public Adjudication. Spring, 2014. *New England Law Review* 48 *New Eng. L. Rev.* 445

Esta reticencia a la innovación se extiende en el caso de varios de los países analizados a los legisladores miembros de las Comisiones Parlamentarias de Asuntos Jurídicos, pues casi en su totalidad son juristas o antiguos miembros de la judicatura o del Ministerio Público.

Hace ya casi 70 años, un destacado jurista norteamericano escribió: “En todos los casos, la antorcha de la reforma de la legislación y la innovación fue llevada por los hombres o los grupos que ejercen el poder político en lugar de los profesionales del ámbito legal”.

Un balance histórico muestra que las contribuciones de quienes han ejercido la profesión de abogado, juez o fiscal en la promoción y el logro de cambios trascendentales en las leyes han sido relativamente pequeños y, en el mejor de los casos, han sido de carácter auxiliar, consistente en la preparación y redacción de Constituciones y otras leyes adjetivas. En términos generales se puede decir que los jueces y fiscales, como tales, y en su calidad de profesionales del Derecho, rara vez han sido los principales arquitectos de los cambios legales fundamentales.

En general, en el contexto de Latinoamérica (y específicamente de los países objeto de estudio) la evolución de la ley a través de las acciones del Poder Judicial (con excepción de los Tribunales Constitucionales) ha sido de carácter extremadamente gradualista. La práctica de los tribunales ha cambiado continuamente, pero con raras excepciones los cambios han sido drásticos. En la mayoría de las legislaciones, cada cambio ha sido tan pequeño que era casi imperceptible hasta que una serie de esos cambios minúsculos había dado lugar a la aparición de un nuevo principio o de una nueva práctica generalizada. En otras palabras, la Rama Judicial ha velado históricamente por mantener la ley, en lugar de considerar que su función es derribar una parte sustancial de la estructura institucional existente y sustituir dichos principios por otros nuevos.

¿Cuál es la explicación de esta actitud o condición conservadora y de la profesión judicial? No hay respuesta sencilla. Podría argumentarse quizás que el conservadurismo habitual de la profesión judicial encuentra su explicación en el hecho del tipo de entrenamiento a que son sometidos los juristas. Otros piensan que los abogados más prominentes, que se constituyen en líderes y voceros de la profesión del Derecho, tienen un vínculo emocional con el orden social y económico existente que les ha permitido triunfar y, por lo tanto, no están muy interesados en el cambio social y legal básico que podría alterar el *status quo*.

Otras concepciones muestran que la ley, en su naturaleza esencial, está fuertemente ligada al pasado. El orden jurídico es una fuerza de sujeción hacia atrás en lugar de hacia adelante y funciona como un freno a las fuerzas dinámicas de la sociedad humana. Si vemos la ley de esta manera, si vemos en ella un intento por detener los cambios que podrían convertirse en caóticos y, en su lugar, vemos que la Rama Judicial busca rodear ciertas relaciones humanas e instituciones con garantías de permanencia y la duración, la actitud característica común retrospectiva y conservadora de la profesión legal aparece no sólo como lógica, pero como poco menos que inevitable. Los miembros de la judicatura no son principalmente los pioneros y los ingenieros del futuro en ninguno de los países de la región. Sus funciones son las de los conservadores de ciertos valores del pasado que han demostrado ser dignos de ser conservados.

Algunos han dicho que para los grandes cambios estructurales que el sistema de justicia necesita se debe depender de la asistencia exterior. En esta concepción se piensa que el juez mismo no puede derribar el edificio del Estado de Derecho que ha dado tanto trabajo construir en Latinoamérica y el Caribe para sustituirlo por otro nuevo (aun cuando este

nuevo “edificio” tenga mayores ventajas). Él es el superintendente del edificio actual, encargado de la obligación de mantenerlo en buen estado de conservación, en lugar de ser el arquitecto de la remodelación.

Aunque pudiera parecer que esta discusión que estamos teniendo no tiene relación con los sistemas presupuestarios y el acercamiento que debe haber entre Resultados y Presupuesto, como se verá más adelante en el desarrollo de esta investigación, una de las barreras fundamentales para la implantación de reformas ha sido la reticencia de las autoridades del Poder Judicial. El resultado de esta visión conservadora es que gran parte de las reformas han sido cosméticas y no han atacado los problemas de fondo existentes en la provisión de servicios judiciales.

Como ha dicho con certeza el destacado jurista Richard Posner: “De un sistema de carrera judicial puede esperarse que sea metodológicamente conservador y por lo tanto poco audaz. La promoción en la carrera judicial como en cualquier otra rama de la administración pública depende en última instancia de la capacidad de cada quien para lograr la satisfacción de los superiores, y es difícil imaginar que dichos supervisores se beneficien teniendo jueces subordinados que sean audaces y lanzados. No es como una empresa de negocios, en la que los subordinados innovadores pueden producir aumentos en los ingresos y beneficios para la compañía. Podemos esperar que en el Poder Judicial los jueces tengan una calidad profesional uniforme, pero que sean poco creativos. Con la estructura de la carrera judicial y la fuerte dependencia que se ha colocado en los códigos legales, la jurisprudencia y la doctrina como fuentes del derecho, los criterios de rendimiento que hacían hincapié en la creatividad intelectual y la independencia, la experiencia política, o incluso ideas pragmáticas en “la ley en acción” estarían fuera de lugar. Un juez que se quiera destacar en tales dimensiones se estaría alejando de su función designada”.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Posner, Richard (2005) *Judicial Behavior and Performance: An Economic Approach*. 32 Florida State University Law Review 1259.

*Las dimensiones macros que apuntalaban las inversiones, tales como la confianza, la equidad, el acceso, la eficiencia, la eficacia, y la independencia, no parecen haber sido transformadas ni mejoradas sustancialmente en la administración de justicia, tal como se esperaba, después de una inversión sostenida para lograr cambios en la organización judicial.<sup>37</sup>*

---

<sup>37</sup> Navarro, Sonia. “La inversión en Justicia en Costa Rica”. En el Seminario La Inversión en Justicia. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA.

## CAPÍTULO IV

### Estructuras y procesos en los países objeto de estudio (Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana)

#### Resumen Ejecutivo:

- Las estructuras presupuestarias de los países objeto de estudio todavía muestran una serie de dificultades para lograr una plena implementación de sistemas de PbR. No obstante, todos sus marcos legales ya tienen mecanismos que anuncian la necesidad de que haya una mayor relación entre los niveles de gasto y los niveles de desempeño institucional.
- La planificación presupuestaria a lo interno de los órganos del sector justicia no se realiza sobre la base de los resultados que los distintos órganos aspiran a lograr. Los niveles de cooperación y análisis entre los distintos órganos son sumamente limitados, lo cual es grave en tres (3) de los países estudiados, siendo la excepción Costa Rica, por tener la mayoría de las instituciones bajo la égida de la Rama Judicial.
- La integración del proyecto de presupuesto de los órganos del sector justicia con el resto del Presupuesto General del Estado ocurre de distinta manera. En algunos casos, por decisiones de las Cortes Constitucionales, se ha permitido que los Poderes Judiciales puedan presentar directamente su proyecto de presupuesto ante la Asamblea Legislativa. En los casos y períodos en los que se ha venido integrando en la etapa previa ante el Ministerio de Hacienda, dicha integración viene marcada fundamentalmente por los temas de topes presupuestarios y no sobre la base del desempeño que espera lograrse.
- Luego de que el proyecto de Ley General del Presupuesto llega al Poder Legislativo, los niveles de utilización de información relacionada con el desempeño de los órganos del sistema de justicia son mínimos, por no decir inexistente. Las Comisiones de Presupuesto de los Congresos celebran reuniones de trabajo principalmente con las autoridades de Hacienda y la participación de las autoridades judiciales es poco común en la sede legislativa. A nivel individual e incluso a nivel grupal en el caso de los partidos políticos, la habilidad de realizar modificaciones sustanciales al Presupuesto Anual es muy limitada.

- Luego de aprobado el Presupuesto, la ejecución del mismo se realiza con una marcada desconexión entre lo que inicialmente eran las metas institucionales y lo que es la rutina cotidiana de las instituciones del sector justicia, exceptuando aquellos proyectos cuya naturaleza tiene un fuerte componente de inversión o que tienen un calendario de ejecución especial, dependiendo de recursos especiales.

## 4.1 La planificación presupuestaria en los órganos del sector justicia y en la administración

### 4.1.1 Generalidades

En lo que se refiere al monto de la asignación de recursos para el Poder Judicial, en los países de Latinoamérica hay diferencias importantes. En los países estudiados, tanto en Colombia como en México, dicha asignación es definida como resultado de la negociación técnica y política que caracteriza el proceso presupuestario anual. En tanto que en Costa Rica y República Dominicana hay una asignación previa constitucional y legalmente predeterminada que asciende al 6% y al 2.6%, respectivamente, de los ingresos corrientes/ordinarios/internos de los presupuestos del Estado.

El tema de la asignación efectiva de los gastos predeterminados es uno de los más candentes en la política pública costarricense y la dominicana. No obstante, en ambos países los resultados han sido distintos. En el caso de Costa Rica, en las distintas administraciones de gobierno, el Ejecutivo parece haber adoptado la línea de “menor resistencia” y ha cumplido los mandatos constitucionales. En los últimos diez años, el 6% que la ley manda que se destine al Poder Judicial, no solo se ha cumplido, sino también se ha superado (llegando incluso en uno de los años al 9.8% del Presupuesto General del Estado), lo que evita la confrontación con un Poder del Estado que con cuenta con robustas competencias políticas. Debido a que el conjunto de los presupuestos públicos, en cualquiera de sus etapas, está sometido al control de constitucionalidad que ejerce la Sala Constitucional, a ella recurren los diversos actores para, en el marco de la inflexibilidad del gasto, asegurar recursos mediante una vía alterna a la decisión del Ejecutivo. En el caso de República Dominicana, el Ejecutivo nunca ha dado cumplimiento a la cuota presupuestaria ni del Poder Judicial ni del Ministerio Público.

En todos los países objeto de estudio, según las formalidades y los marcos legales vigentes, el presupuesto anual debe formularse de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, tal y como vimos en capítulos anteriores, uno de los principales problemas para la instauración del PbR en los países de la región es la técnica “incrementalista” que caracteriza la negociación política en las distintas naciones. Lo que esto significa en la práctica, es que al margen de los contenidos de los planes de desarrollo o los planes estratégicos que sometan las instituciones, en la realidad lo que ocurre es que año por año a todas las instituciones se les entrega “un poco más”, pero sin lograrse un análisis profundo de los objetivos que se persiguen o las metas que se prevé alcanzar con los recursos.

La siguiente tabla muestra un ejemplo claro de lo que es casi constante en todos los países objeto de estudio. Como puede verse, año por año todas las instituciones reciben prácticamente la misma proporción incremental. Aunque se pueden percibir algunos saltos cualitativos importantes, lo cierto es que esos cambios radicales ocurren con muy poca frecuencia.

## Un Ejemplo del Presupuesto Incrementalista en Latinoamérica: el caso de República Dominicana (2003- 2013)

| Instituciones  | 2003      | 2005      | 2007      | 2009      | 2011      | 2013      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Congreso Nacional                                      | 960.1     | 2,634.70  | 4,308.30  | 5,033.00  | 5,026.70  | 5,742.70  |
| Presidencia de la República                            | 13,201.60 | 30,778.20 | 33,595.20 | 33,524.00 | 35,639.40 | 41,160.80 |
| Ministerio de Interior y Policía                       | 6,761.90  | 15,964.40 | 20,575.60 | 23,501.10 | 24,564.70 | 28,865.20 |
| Ministerio de las Fuerzas Armadas                      | 4,803.60  | 8,305.10  | 9,153.30  | 11,587.40 | 13,326.20 | 16,028.40 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores                    | 1,042.50  | 1,926.40  | 2,818.60  | 4,105.40  | 5,375.80  | 6,027.00  |
| Ministerio de Hacienda                                 | 5,681.50  | 6,025.60  | 9,596.40  | 14,384.30 | 8,537.20  | 10,632.30 |
| Ministerio de Educación                                | 9,483.60  | 15,875.80 | 24,323.80 | 31,705.00 | 39,054.00 | 95,050.00 |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social        | 6,892.70  | 18,879.10 | 26,811.50 | 30,149.90 | 42,058.80 | 52,109.90 |
| Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación  | 2,005.30  | 1,293.60  | 1,806.80  | 1,832.10  | 1,979.10  | 2,025.30  |
| Ministerio de Trabajo                                  | 886.7     | 720.5     | 958.1     | 1,443.90  | 1,407.80  | 1,651.80  |
| Ministerio de Agricultura                              | 3,763.60  | 5,609.80  | 6,957.30  | 7,534.40  | 7,059.60  | 9,011.80  |
| Ministerio de Obras Públicas Y Comunicaciones          | 4,164.50  | 7,223.90  | 22,592.90 | 22,712.00 | 33,005.90 | 23,165.80 |
| Ministerio de Industria y Comercio                     | 590.6     | 984.8     | 1,194.70  | 1,592.80  | 1,503.30  | 3,577.30  |
| Ministerio de Turismo                                  | 665.8     | 712       | 781.1     | 799.1     | 998.8     | 2,288.20  |
| Procuraduría General de la República                   | 525.4     | 1,094.80  | 2,000.00  | 2,549.40  | 2,620.00  | 3,208.70  |
| Ministerio de la Mujer                                 | 126.5     | 153.4     | 186.5     | 261.3     | 309.7     | 458.9     |
| Ministerio de Cultura                                  | 421.8     | 629.8     | 913.8     | 945.3     | 1,285.10  | 1,624.20  |
| Ministerio de la Juventud                              | 123       | 160.6     | 221.9     | 291.9     | 304.6     | 361.8     |
| Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales      | 1,509.60  | 2,180.10  | 2,985.40  | 2,828.60  | 4,186.00  | 4,240.20  |
| Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología | 1,183.00  | 2,170.60  | 4,279.20  | 5,630.50  | 6,482.40  | 10,702.90 |

|                       |          |          |          |          |          |          |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Poder Judicial</b> | 1,112.40 | 2,325.50 | 3,165.60 | 3,732.70 | 3,562.80 | 4,497.20 |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|

Otro punto importante a resaltar es la diferencia entre lo que son las necesidades que el Poder Judicial entiende tener (plasmada en su propuesta de presupuesto) versus el tope presupuestario que le es asignado por los Ministerios de Hacienda, sacando el caso de Costa Rica. La gráfica siguiente muestra las importantes diferencias que hay entre el presupuesto solicitado por el Poder Judicial, en el caso de República Dominicana, y el que es efectivamente aprobado por el Congreso de dicho país. Cabe destacar que la reducción no ocurre *prima facie* en la Asamblea Legislativa, sino que ya ha sido hecha previamente por el Ministerio de Hacienda.

**PRESUPUESTO SOLICITADO Y APROBADO PARA EL PODER JUDICIAL  
POR DESTINO DEL GASTO  
(Año 2015 en RD\$)**

| <b>Objeto</b>                           | <b>Solicitado</b>  | <b>Aprobado</b>    |
|---|--------------------|--------------------|
| Remuneraciones y Contribuciones         | 6, 161, 552,167.00 | 3, 693, 856,813.00 |
| Contratación de Servicios               | 1, 384, 819,551.00 | 595, 758,020.00    |
| Materiales y Suministros                | 728, 614,222.00    | 248, 300,600.00    |
| Transferencias Corrientes               | 379, 313,370.00    | 162, 217,697.00    |
| Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles | 695, 827,052.00    | 147, 703,796.00    |
| Obras en Edificaciones                  | 828, 432,462.00    | 58, 806,723.00     |

Aunque los Poderes Judiciales de la región han venido fortaleciendo sus esquemas de planificación, los resultados de la investigación muestran que todavía uno de los desafíos más importantes es lograr que la planificación y el diseño del presupuesto tengan mayor cercanía. Algunos de los entrevistados nos dijeron que los ejercicios de planificación eran una especie de “Lista de Navidad”, pero que en la práctica la relación entre los Departamentos de Planificación y los de Presupuesto tenía una dinámica de competencia, no de cooperación e integración. El resultado era que el Presupuesto era una especie de “Machete” con el que se cortaba proyecto tras proyecto que había sido diseñado por los equipos de planificación.

A diferencia de décadas atrás, ya todos los Poderes Judiciales de los países estudiados tienen la responsabilidad de preparar su propio presupuesto. Dicha práctica no solo viene de la lectura de textos legales, sino que incluso en diferendos y conflictos entre las autoridades presupuestarias y las judiciales; los Tribunales Constitucionales se han decantado por soluciones que privilegian a la Rama Judicial.

En la mayor parte de los países latinoamericanos analizados se ha implementado un Sistema Integrado de Información Financiera que contiene elementos interrelacionados,

interactuantes e interdependientes que, debidamente ordenados y coordinados entre sí, buscan una mayor transparencia y eficiencia en la administración de los fondos públicos. Dichos elementos son, entre los más importantes: la planificación, el banco de proyectos, el presupuesto, la contabilidad gubernamental, la tesorería, la deuda pública y la administración de personal, los que están regidos por principios y normas técnicas destinadas a orientar e instruir a las instituciones públicas. No obstante, muchas de estas normas no encuentran aplicación práctica en los sistemas de justicia.

En el caso de Colombia, los esfuerzos por vincular la gestión pública con los resultados, se remontan a la segunda mitad del decenio de 1990, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (SINERGIA). Este sistema se ha orientado fundamentalmente a evaluar programas públicos, con el propósito de alimentar el sistema nacional de planificación. Bajo el sistema de evaluación imperante en Colombia, los ministerios efectúan evaluaciones de impacto coordinadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y se siguen las orientaciones de un comité interministerial que define metodologías, asigna responsabilidades y recibe resultados. El sistema de evaluación es responsabilidad de la Dirección de Planeación Nacional (DNP).

En el caso de República Dominicana, el fortalecimiento de los sistemas de planificación y presupuestación es más reciente, aproximadamente de 2006 en adelante. En el caso concreto del PbR, es apenas en el presupuesto de 2016 cuando se puso por primera vez en ejecución el sistema. Apenas un programa del Ministerio de Salud Pública fue incluido de manera integral como PbR. Los demás programas, incluyendo algunos del Ministerio Público, fueron seleccionados como proyectos piloto, pero se trata de los programas que tienen menor impacto en la cotidianidad de la gestión del sistema de justicia. El Poder Judicial no participó en esta iniciativa de PbR liderada por el Ministerio de Hacienda.

En todos los países analizados, la organización institucional del Estado se caracteriza por la dispersión de centros de poder y la existencia de múltiples puntos de veto sobre la política pública, pero siempre teniendo primacía el Ejecutivo, a excepción del caso de Costa Rica. La difusión de los centros de poder y la existencia de múltiples puntos de veto sobre la política pública moldea una dinámica política en la que sobresale la incapacidad crónica del Congreso y sus integrantes para impulsar programas ambiciosos de evaluación del desempeño de las instituciones, incluyendo el sector judicial. Los actores institucionales, partidos políticos y organizaciones sociales emplean la multiplicidad de autonomías y controles recíprocos en sus pugnas sobre la asignación de los recursos públicos: dada la actual configuración del Estado, es más fácil ejercer el bloqueo sobre iniciativas ajenas que entrar en transacciones políticas para modificar el *status quo*.

## Estructura del Estado y Principales Reglas Constitucionales en Materia Presupuestaria en Costa Rica

| Sector                 | Número de instituciones | % Gasto sobre PIB     | Reglas constitucionales  |
|------------------------|-------------------------|-----------------------|--|
| Gobierno Central       | 161                     | 15<br>(incluye deuda) | Art 176 Monto de gastos no puede exceder ingresos probables<br>Art 184 Todo gasto requiere visado de la CGR  |
| Poder Ejecutivo 1/     | 156                     |                       | Art 177 Ejecutivo prepara presupuesto Gobierno Central y Presidente de República dirime conflicto entre poderes<br>Art 180 Presupuesto de gastos es un límite de acción<br>Iniciativa de Ley del Ejecutivo en presupuestos de Gobierno Central   |
| Poder Legislativo      | 3                       |                       | Art 124 Congreso aprueba presupuestos de Gobierno Central<br>Art 179 Congreso no puede aumentar gastos sin señalar ingresos<br>Art 183 CGR organismo auxiliar del Poder Legislativo con “absoluta independencia funcional y administrativa de gobierno”  |
| Poder Judicial TSE*    | 1                       |                       | Art 177 Garantía presupuestaria: al menos 6% de ingresos ordinarios del Gobierno Central   |
|                        | 1                       |                       | Art 177 Poder Ejecutivo no puede objetar gastos necesarios para elecciones   |
| Sector descentralizado | 114                     | 29                    | Art 176 Monto de gastos no puede exceder ingresos probables<br>Art 184 Todo gasto requiere visado de la CGR<br>Art 188 Independencia administrativa de instituciones autónomas<br>Art 184 CGR aprueba presupuestos<br>Art 73 Rentas propias para la seguridad social (contribución forzosa de Estado, patronos y trabajadores)<br>Art 85 Fondo especial de la educación superior |
| Municipalidades        | 95                      | 1                     | Art 176 Monto de gastos no puede exceder ingresos probables<br>Art 184 Todo gasto requiere visado de la CGR<br>Art 184 CGR aprueba presupuestos  |

#### 4.1.2 Fase de formulación a lo interno del sector justicia

##### 4.1.2.1 Estado de Jalisco, México

A nivel macro, la planificación del Estado, en lo que respecta a la administración pública estatal y municipal, tiene su base en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) Jalisco 2013-2033 y los programas que de él se derivan, todo lo cual debe ser observado por el Ejecutivo local al integrar los proyectos de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de cada año. En dichos proyectos deben precisarse los objetivos de los programas derivados del PED que deben cumplirse a través de la aplicación del gasto público. El PED es aprobado por el titular del Ejecutivo estatal y posteriormente enviado al Congreso local, el cual puede emitir opiniones al Ejecutivo, con el fin de hacer adecuaciones. Para la configuración del PED, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios prevé la creación de un Sistema Estatal de Planeación Democrática, en el que deben participar las dependencias y entidades de la administración pública y la sociedad en general, para llevar a cabo el proceso de planeación del desarrollo estatal.

A su vez, la Ley de Planeación (artículo tercero), dicta que la planeación para el desarrollo deberá ser orientada por los siguientes principios:

- **Igualdad:** en materia de derechos y oportunidades de acuerdo con las necesidades prioritarias de la población, con el fin de lograr una mejora integral de la calidad de vida.
- **Sustentabilidad:** los criterios de evaluación de los programas deben estimar sus costos y beneficios con el fin de lograr una estabilidad ambiental.
- **Integralidad:** una relación coordinada entre gobierno y sociedad.
- **Coordinación:** enlace de los objetivos, estrategias y acciones de los tres niveles de gobierno.
- **Continuidad:** a partir de la institucionalización de la planeación.
- **Transparencia:** libre acceso a la información generado con motivo de la planeación.
- **Regionalización:** desarrollo equilibrado de las regiones del Estado.
- **Participación gubernamental y ciudadana:** por medio de la intervención de los Poderes Legislativo y Judicial y de la sociedad en el proceso de planeación.

A su vez, todos los programas presupuestarios de las dependencias y entidades deben ser congruentes entre sí y estar alineados estratégicamente con el PED, el cual contiene los objetivos, directrices y líneas de acción generales que han de seguirse a fin de contribuir al desarrollo integral de la entidad en el corto, mediano y largo plazo. Para la distribución de los programas, el PED cuenta con seis dimensiones sectoriales:

1. Entorno y vida sustentable;

2. Economía próspera e incluyente;
3. Equidad de oportunidades;
4. Comunidad y calidad de vida;
5. Garantías de derecho y libertad e
6. Instituciones confiables y efectivas.

La quinta dimensión representa un vínculo directo con las funciones del sector justicia en la administración pública, y su fin es garantizar los derechos de las personas, a fin de reducir los riesgos de ser víctimas de un delito y proveer niveles de certidumbre para llevar a cabo sus actividades cotidianas. En particular, los programas de relevancia se encuentran bajo las temáticas sectoriales “Seguridad Ciudadana” y “Justicia y Estado de Derecho”, pertenecientes a la dimensión referida, Garantías de derecho y libertad. Dentro de estas temáticas, el PED prevé los siguientes objetivos:

- Fortalecer el sistema de seguridad pública con un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.
- Proteger la libertad, integridad física y el patrimonio de la población.
- Mejorar las condiciones de seguridad pública.
- Mejorar el desempeño y la eficacia de la procuración e impartición de justicia.
- Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.
- Promover un sistema penitenciario con base en un enfoque de trato humano, igualitario y de respeto a los derechos de las personas privadas de su libertad.
- Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.
- Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Con motivo de la planeación e integración de los programas presupuestarios y el proyecto de presupuesto anual, los titulares de cada dependencia designan a funcionarios para que se coordinen con personal técnico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), quienes brindan asesoría, capacitación y seguimiento durante el proceso de planeación.<sup>38</sup> Sin embargo, es responsabilidad de cada dependencia asegurar la calidad de la información con que integran sus programas y las previsiones de gasto de operación e inversión requeridas.

Por último, la Ley de Planeación contempla las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) como un instrumento de planeación en el corto plazo, las cuales deben especificar el nombre del programa que les corresponde y su contribución a los fines del PED. Cada dependencia y entidad es responsable de formular sus respectivas MIR, en congruencia con los planes estatal y regional. Para lograr construir los indicadores adecuados, los funcionarios deben hacer uso de la Metodología de Marco Lógico, una herramienta de

---

<sup>38</sup> Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Manual de Programación y Presupuesto*, 2015, pág. 8, disponible en: [http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones\\_pbr\\_manual\\_de\\_programacion\\_y\\_presupuesto\\_2015\\_1.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones_pbr_manual_de_programacion_y_presupuesto_2015_1.pdf)

planeación para solucionar problemas a través de la definición de los objetivos de un programa, la identificación de los factores externos que influyen en este, la evaluación del avance que presentan los objetivos y el desempeño del programa en cuestión.<sup>39</sup>

Una vez que se cuenta con las MIR de cada programa, las dependencias y entidades deben enviar sus anteproyectos presupuestarios a la SEPAF, quien los concentra y dictamina con motivo de la formulación del Proyecto de Presupuesto anual. Este proceso se detallará en el siguiente apartado. Cabe destacar que el marco jurídico no prevé el uso de una planificación particular o especializada para los recursos que emplea el sector justicia.

La planeación para el Poder Judicial local es regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco (LOPJ). En su capítulo V, De la planeación institucional, indica que le corresponde al Poder Judicial elaborar, aprobar, ejecutar, supervisar y evaluar el Plan General del Poder Judicial, así como aprobar su programa operativo anual y su proyecto de presupuesto de egresos para cada año. El proceso de planeación es conducido por el Comité de Planeación del Poder Judicial<sup>40</sup> y presidido por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia. Dentro de dicho Plan General se especifican los objetivos, directrices, estrategias y líneas de acción para lograr una mejora en el servicio público de la administración de justicia en Jalisco.

Para llevar a cabo las tareas de planeación, el Comité está facultado para promover la participación de colegios o barras de abogados, universidades, notarios u otros organismos sociales, en el diseño de los planes y programas del Poder Judicial. Por último, se debe rendir un informe anual del Plan General al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE). Cabe destacar que el Reglamento de la LOPJ no hace mayor referencia a la planeación ni al seguimiento de los programas incluidos en el Plan General.

Ese marco normativo pone en evidencia que el proceso de planeación y presupuestación para el Poder Judicial se encuentra regulado de manera escueta y no se requiere la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones. La LOPJ no obliga a llevar a cabo una planificación y presupuestación en términos de una GpR, ni se hace referencia a esta de manera directa o implícita. Adicionalmente, los portales oficiales que corresponden al Poder Judicial no muestran manuales o información técnica relacionada con la planeación de los programas presupuestarios bajo la lógica del PbR.

Al analizar el último *Informe de Actividades 2014* que se encuentra disponible,<sup>41</sup> se pudo observar que el Poder Judicial realizó una planeación estratégica con el fin de alcanzar las siguientes metas: incremento del presupuesto; mejora de los órganos de transparencia; promoción de la equidad de género; modernización de la infraestructura; acercamiento con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; implementación de los juicios orales, entre otros. Asimismo, contiene respecto a esas metas que: “Se lograron concretar la mayoría de ellas; mientras las que no pudieron cumplirse en su totalidad son proyecto parte de las aspiraciones del Poder Judicial”. Esta aseveración se encuentra motivada por un relato breve de cada una de las actividades que se llevaron a cabo durante el año. Sin embargo, el

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pág. 36.

<sup>40</sup> Este Comité se encuentra integrado por el Presidente del Tribunal de lo Administrativo, un magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y un consejero ciudadano del Consejo General del Poder Judicial (artículo 16 H de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco).

<sup>41</sup> Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, *Informe de actividades 2014: Administración eficaz, modernización y capacitación*, diciembre 2014. Disponible en: <http://www.stijjalisco.gob.mx/pages/comunicacionsocial/informeannual#>

informe no explora la perspectiva estratégica puesta en marcha para el logro de las metas proyectadas, ni ofrece mayor explicación sobre la manera en que los resultados de las actividades reportadas impactan el ejercicio de planeación subsecuente. Es decir, no refleja un esquema metodológico en términos de lo que ya se ha venido desarrollando en este texto con motivo del PbR.

A través de una solicitud de información al Supremo Tribunal de Justicia del Estado,<sup>42</sup> se informó que la metodología del PbR comenzó a utilizarse a partir del ejercicio fiscal 2015, lo cual es muy reciente. Cuando se le solicitó información relacionada con los programas presupuestarios, sólo se contestó que dicha información había sido concentrada en una plataforma digital por parte de la SEPAF, la cual, suponemos, se trata de la plataforma informática PbR-SED, a la que se hará referencia en el apartado siguiente.

Después de cruzar algunas fuentes de información se pudo observar que, si bien el Poder Judicial ya ha comenzado a aplicar la metodología del PbR (aunque debe analizar la calidad de dicha aplicación) y ha enviado a la SEPAF sus programas presupuestarios junto con los indicadores de resultados para cada uno, el marco jurídico relacionado con su planeación no se encuentra alineado con un esquema de Gestión por Resultados y la información disponible relacionada con el tipo de planificación que se lleva a cabo hoy, es limitada.

De acuerdo con la Ley del Presupuesto, contabilidad y gasto público del Estado de Jalisco (LPCGP) en su numeral 58, ningún proyecto o proceso del Plan Operativo Anual puede ser ingresado al sistema si no está vinculado con los instrumentos de planeación. Por lo tanto, para que un Programa Presupuestario pueda ser incluido en el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año, debe primero pasar por una etapa de planeación. Es decir, la planificación y el presupuesto se ven como un proceso continuo y complementario, ya que no es posible planificar sin conocer los recursos disponibles ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación.<sup>43</sup> A continuación se detallan los pasos a seguir para la aprobación del Presupuesto de Egresos de Jalisco cada año:<sup>44</sup>

1. Las dependencias y entidades planifican sus requerimientos presupuestarios alineando sus objetivos con el Plan Estatal de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados. Posteriormente, definen Programas presupuestarios, elaboran una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y formulan indicadores de desempeño (estratégicos y de gestión).<sup>45</sup>
2. A más tardar el 14 de agosto, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) informa a las dependencias y entidades los montos base y las fuentes de financiamiento a los cuales deben ajustarse para elaborar su Anteproyecto de Presupuesto (artículo 29 de la LPCGP).

<sup>42</sup> La solicitud de información cuenta con el número de expediente 05/2016 y con el número de oficio 25/2016, dentro de la Unidad de Transparencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

<sup>43</sup> Proceso programación: presupuesto para resultados, Guía metodológica 2014. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, pág. 17. Disponible en:

[http://www.hcg.udg.mx/LIBs/bajArchivos.php?id=Guia\\_Metodologica\\_2014.pdf](http://www.hcg.udg.mx/LIBs/bajArchivos.php?id=Guia_Metodologica_2014.pdf)

<sup>44</sup> *Los niveles de aplicación práctica de esta normativa, en lo que respecta al Poder Judicial local, serán complementados mediante información de campo y grupos focales, pendientes de celebración. La idea es contar con información validada en lo que respecta a si estos pasos aplican también para el Poder Judicial local o este elabora internamente su presupuesto (siguiendo esta ruta u otra) y se lo manda ya armado al Poder Ejecutivo para que lo integre al paquete presupuestal y luego este ya se lo manda al Legislativo.*

<sup>45</sup> Manual de Programación y Presupuesto 2015. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, pág. 7. Disponible en:

[http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones\\_pbr\\_manual\\_de\\_programacion\\_y\\_presupuesto\\_2015\\_0.pdf](http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones_pbr_manual_de_programacion_y_presupuesto_2015_0.pdf)

3. Las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal tienen hasta el 15 de agosto para entregar a la SEPAF su Anteproyecto de Presupuesto (artículo 29 de la LPCGP). Cada anteproyecto debe contener los Programas presupuestarios<sup>46</sup> a ejecutar durante el año, alineados a la metodología del PbR (una asignación que considere los resultados) y al Plan Estatal de Desarrollo. Para efectos de lo anterior, el Gobierno de Jalisco cuenta con una plataforma web (PPPWeb-SIIF) desde la cual las dependencias y entidades hacen llegar la información respectiva.
4. Durante el período que comprende del 15 de agosto al 1 de octubre, la SEPAF, a través de su Dirección General de Programación y Presupuesto, revisa las propuestas de los anteproyectos de las dependencias y entidades.
5. El 1 de octubre, la SEPAF entrega el Proyecto de Presupuesto al Comité Interno de Presupuestación, instancia que analiza los anteproyectos presupuestarios de las dependencias y entidades y los dictamina a fin de que su contenido sea congruente con el Plan Estatal de Desarrollo. El Comité se encuentra integrado por el Secretario General de Gobierno, el titular de la SEPAF, el Coordinador General de Políticas Públicas y el Coordinador General de Innovación y Desarrollo (artículo tercero y octavo del Reglamento del Comité Interno de Presupuestación del Poder Ejecutivo del Estado).
6. La SEPAF, por conducto de la Secretaría General de Gobierno, entrega al titular del Ejecutivo local, los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de octubre (artículo 12 del Reglamento de la LPCGP).
7. El 1 de noviembre, el titular del Ejecutivo local entrega los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos al Congreso local, junto con los proyectos de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de cada una de las dependencias a su cargo para el año siguiente, así como un dictamen de cada una de las MIR aplicadas durante el año en curso a la fecha de entrega del mismo (artículo 42 de la LPCGP y artículo 15 de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco).
8. El Presupuesto de Egresos es aprobado por el Congreso local a más tardar el 15 de diciembre (artículo 45 de la LPCGP).
9. El 1 de enero se publica el Manual de Normas y Lineamientos Presupuestales y del clasificador por objeto y tipo de gasto para la Administración Pública del Estado de Jalisco para ese año.

### ***El PbR en el Estado de Jalisco, México***

Ahora bien, con el objeto de dar seguimiento a los esfuerzos realizados para la operación del PbR-SED (Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación al Desempeño) a nivel nacional, desde 2010 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha llevado a cabo diagnósticos respecto de los avances hechos por las entidades federativas en la consolidación de la iniciativa PbR-SED. Son estos diagnósticos los que permiten observar la evolución del Estado de Jalisco a través del tiempo, aunque de manera limitada, ya que para 2014 hubo un cambio en la metodología para medir estos avances, lo cual merma el grado de comparabilidad.

---

<sup>46</sup> Cada programa es una unidad financiera y administrativa en la que se agrupan diversas actividades que comparten un producto o resultado final, y a la cual se le asignan recursos humanos, materiales y financieros con el objeto de que produzca bienes o servicios destinados a la satisfacción total o parcial de los objetivos señalados. El diseño de un programa parte de la premisa de que existe una población con un problema capaz de ser resuelto o aminorado por dicho programa.

Así, en el diagnóstico 2010, Jalisco obtuvo un nivel de avance del 81 por ciento, el cual replicó para 2012, respecto de ambos componentes (PbR y SED).<sup>47</sup> Este nivel de avance lo compartió con el Estado de México y Baja California. A su vez, para el ejercicio 2012, el Estado de Jalisco ya contaba con un presupuesto que incluía indicadores de desempeño aprobados por el Congreso local y con un Programa Anual de Evaluación.<sup>48</sup> Para el diagnóstico 2015, Jalisco presentó un avance del 81 por ciento, por debajo de entidades como el Estado de México, Baja California, Guanajuato y Oaxaca, las cuales encabezan el Índice General de Avance en PbR-SED con más del 90 por ciento de avance.<sup>49</sup> Cabe destacar que, como parte del diagnóstico citado, se evaluaron también dos municipios de Jalisco: Guadalajara y Tepatlán de Morelos, los cuales alcanzaron 57.5 y 60.6 puntos respectivamente, lo que muestra un retraso considerable respecto de los esfuerzos hechos a nivel estatal en los distintos rubros evaluados.<sup>50</sup> Sin embargo, en el ámbito estatal, Jalisco se encuentra posicionado entre las entidades federativas con un mayor avance en la implantación del PbR-SED.

En concreto, fue a partir de 2010<sup>51</sup> que se comenzó a implementar un Presupuesto por Programa basado en Resultados (PbR), así como un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el Estado de Jalisco.<sup>52</sup> Lo anterior implicó la puesta en marcha de una Gestión por Resultados con base en un proceso integral (planeación, programación, presupuestación, control y evaluación), gestión que se traduce en un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión con énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

Esa implementación también se tradujo en la actualización del Plan Estatal de Desarrollo con una visión de largo plazo (2030) y el uso de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Sin embargo, ya desde 2007 se empezó a llevar a cabo la capacitación de los entes involucrados en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, en la Metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), a través de cursos impartidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). ¿Esa capacitación incluye al personal del Poder Judicial de Jalisco?

Desafortunadamente, la investigación emprendida con motivo de este informe ha detectado deficiencias en la calidad de la información disponible para el público a través de los portales oficiales de las dependencias del Gobierno de Jalisco, lo cual no permite constatar los avances reportados por los diagnósticos elaborados por la SHCP.

Adicionalmente, la evaluación de los Programas Presupuestarios también forma parte del proceso de planeación bajo la óptica de PbR (artículos 11 y 12 de la Ley de Planeación), y son los instrumentos de planeación susceptibles de modificación con base en el resultado de las evaluaciones realizadas. En Jalisco, la Unidad de Evaluación de la SEPAF es la encargada de llevar a cabo la evaluación de los Programas Presupuestarios y de garantizar la participación de técnicos, académicos y expertos provenientes de los sectores público, privado y social (artículo 75 y 75 BIS de la Ley de Planeación). Por ende, la SEPAF es la

<sup>47</sup> Boletín PbR-SED. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Julio 2012. Disponible en: <http://2006-2012.conacyt.gob.mx/registros/sinecyt/Documents/07-2012.pdf>

<sup>48</sup> Boletín PbR-SED. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Marzo 2012. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Boletin%20PbR%20SED%20MAR%202012.pdf>

<sup>49</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 30 de abril de 2015, pág. 15.

<sup>50</sup> Los aspectos evaluados para la metodología 2015 del diagnóstico fueron: Marco jurídico; Planeación; Programación; Presupuestación; Ejercicio y control; Seguimiento; Evaluación, e Indicadores de resultados.

<sup>51</sup> Anteriormente, de 2004 a 2009, sí se contaba con un enfoque en resultados, pero no uno basado en Programas presupuestarios y se carecía de un Sistema de Evaluación del Desempeño, así como tampoco se hacía uso de una Matriz de Indicadores para Resultados.

<sup>52</sup> Gobierno del Estado de Jalisco. *Integración del Programa Operativo Anual*. Disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/seguimiento/seguimiento/MejorPractica\\_Jalisco.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/seguimiento/seguimiento/MejorPractica_Jalisco.pdf)

encargada de elaborar y administrar el denominado Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública del Estado de Jalisco.

Como ya se indicó, la evaluación de los Programas Presupuestarios se realiza a través de indicadores, los cuales miden, en términos de resultados, el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. La Matriz de Indicadores (MIR) es el resultado de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML<sup>53</sup> y muestra los objetivos de cada Programa Presupuestario, así como los elementos, acciones y estrategias que se requieren para el cumplimiento de dichos objetivos.

De esta forma, la SEPAF lleva a cabo un monitoreo y seguimiento de cada una de las MIR aplicadas durante el año en curso.<sup>54</sup> A su vez, la evaluación y seguimiento de los Programas debe realizarse cuatrimestralmente desde una óptica de impacto, eficacia, eficiencia y calidad.<sup>55</sup>

#### 4.1.2.2 Colombia

En los grupos focales y las entrevistas con actores clave en Colombia, quedó clara la necesidad de articular los procesos de planificación y los de formulación y aprobación del presupuesto. Hasta la fecha, cada institución hace su labor (Ministerio de Planificación, Poder Judicial, Ministerio de Hacienda y Asamblea Legislativa), pero en forma desarticulada, lo cual genera un desencanto o frustración sobre el trabajo que se viene realizando en materia presupuestaria. Esto ha ocasionado que la relación entre la planificación y la presupuestación venga en franco deterioro.

En efecto, en el caso específico del Poder Judicial, este inicia la formulación de su plan de presupuesto para el año subsiguiente (en el 2016 para el 2018), en el mes de octubre de cada año, para lo cual han normado internamente el proceso con el fin de definir aspectos relacionados con la contención del gasto que deben ser acatados por cada una de las oficinas y en dicho proceso de formulación utilizan un sistema informático que desarrollaron, hacen la consolidación de la información presupuestaria de las más de 700 oficinas por Centros de Responsabilidad (75), y esa información es revisada por las instancias internas y finalmente aprobada por la Corte Plena.

Posteriormente, en el mes de marzo o abril del año siguiente, el Ministerio de Hacienda dicta las directrices a considerar en la formulación del presupuesto para el siguiente año, lo que implica que en el Poder Judicial tengan que volver a revisar el presupuesto y ajustarlo en lo que se está solicitando.

---

<sup>53</sup> La Metodología del Marco Lógico es una técnica para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos. Se sustenta en dos principios básicos: el encadenamiento (vertical y horizontal) y la participación. Identificado un problema de desarrollo, se pretende resolverlo mediante un proceso racional (lógico), que concatene los distintos niveles de objetivos (largo, mediano y corto plazo), las respectivas estrategias y tácticas y los indicadores para medir claramente el logro de esos objetivos (artículo 2 BIS, fracción D, de la Ley de Planeación Estatal).

<sup>54</sup> Corresponde a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (artículo 14, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado): evaluar sistemáticamente el desarrollo y el impacto socioeconómico que produzcan los programas y acciones derivados del Sistema Estatal de Planeación y evaluar los planes y programas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

<sup>55</sup> Manual de Programación y Presupuesto 2015. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, pág. 65. Disponible en: [http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones\\_pbr\\_manual\\_de\\_programacion\\_y\\_presupuesto\\_2015\\_0.pdf](http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones_pbr_manual_de_programacion_y_presupuesto_2015_0.pdf)

En Colombia, la articulación entre presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo (PND) se realiza a través del Plan Nacional de Inversiones, el cual especifica el gasto total de inversión en términos reales del Gobierno Central, los establecimientos especiales, los departamentos y municipios y las entidades públicas del sector no financiero para un plazo de cuatro años. Se considera que la inversión es la herramienta básica para poner en marcha el desarrollo del PND y, por ello, se separa el presupuesto corriente o de funcionamiento y el presupuesto de inversión.

En relación con el presupuesto anual, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) especifica las sumas anuales asignadas a los proyectos de inversión incluidos en el presupuesto, las cuales deben ser coherentes con las cifras del Plan Nacional de Inversiones. La negociación sustancial de la distribución del presupuesto se da, en consecuencia, en los gastos de inversión, y es aquí donde juega su papel más importante la DNP. La DNP, junto con el Consejo Nacional de Planeación de la Política Económica y Social, con el apoyo del Presidente de la República, ejerce la función de máximo orientador de la planificación nacional y el coordinador central del Sistema Nacional de Planeación. Los ministros y los directores de los departamentos administrativos establecen metas para el año en curso y para los cuatro años del plan sobre la base de determinados objetivos de políticas sectoriales. Luego, en la ejecución, se monitorea semestralmente el avance de las metas, para que cada entidad lleve un control periódico de su gestión y, también, para redistribuir recursos y retroalimentar la planificación.

Durante la etapa de preparación, las agencias responsables del gasto en cada rubro deben cuantificar claramente las necesidades de gasto (de conformidad con el MFMP y el Plan Nacional de Desarrollo). Las propuestas se debaten y sustentan ante el MH y la DNP en el marco de las reuniones sectoriales, aunque la preparación de la propuesta final de presupuesto está centralizada en el MH y la DNP. Por último, el MH consolida el presupuesto y lo remite al Congreso.

De conformidad con el estatuto presupuestario, la preparación incorpora tres documentos: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones (elaborado por la DNP) y la propuesta de presupuesto, basada en los dos primeros documentos, que se presenta ante el Congreso. El MH elabora el Plan Financiero, el cual debe incluir las proyecciones de los ingresos anuales, los gastos, el déficit y las fuentes de financiamiento. Cabe señalar que este plan debe guardar plena congruencia con los objetivos macroeconómicos y tener en cuenta las restricciones presupuestarias y la sostenibilidad de las finanzas públicas. El CONONFIS y el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), presidido por el Presidente, son los entes responsables de aprobar inicialmente estos documentos. Tras la aprobación por parte de ambos consejos, el MH remite la propuesta de presupuesto al Congreso.

#### **4.1.2.3 Costa Rica**

## Formulación del Presupuesto en Costa Rica

| Plazo   | Actores  | Competencia   | Marco Jurídico  |
|---|--|---|---|
| No hay plazo legalmente asignado. Suele presentarse avanzado el primer año de gobierno. | MIDEPLAN   | Elabora Plan Nacional de desarrollo para los cuatro años de gobierno.   | Art 4, Ley 5525<br>Art. 4, Ley 8131                     |
| No hay plazo legalmente asignado. Suele darse el primer trimestre del año.              | Banco Central  | Realiza la programación macroeconómica.   | Art. 19, Ley 8131<br>Art. 9, Reglamento Ley 8131        |
| 31 de marzo de cada año.  | Ministerio de Hacienda Autoridad Presupuestaria  | Formula directrices y lineamientos generales y específicos de crecimiento del gasto y creación de plazas mediante decreto de ley.   | Art. 21 y 23 de Ley 8131<br>Art. 12 y 13 del Reglamento |
| No hay plazo legalmente asignado.   | Dirección General de Presupuestos Públicos   | Remite a las unidades financieras de los órganos componentes del presupuesto de la República, las directrices, normas técnicas, instrucciones e instrumentos que defina para la elaboración de los anteproyectos del presupuesto. | Art. 36 del Reglamento, Ley 8131                        |
| No hay plazo legalmente asignado.   | CGR  | Elabora y remite las normas y plazos vigentes para el ciclo presupuestario.   |   |
| No hay plazo legalmente asignado.   | Instituciones públicas   | Conformar comisiones de presupuesto internas para elaborar el anteproyecto de cada institución.   |   |
| 15 de junio de cada año.  | El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones | Presentarán anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Hacienda.   | Art. 34, Ley 8131                                       |
| 30 de abril de cada año,  | Mideplan<br>Autoridad presupuestaria   | Reciben Plan Anual Operativo por parte de los órganos del Gobierno Central.   | Art.3, 4 y 5 Decreto SINE                               |
| 16 de junio de cada año.  | Instituciones descentralizadas   | Presentan sus planes anuales operativos al Mideplan.  | Art.3, 4 y 5 Decreto SINE                               |
| 31 de mayo de cada año.   | Asamblea Legislativa   | Podrá solicitar al Ministerio de Hacienda la inclusión de información adicional en el proyecto de ley. Dicha solicitud deberá ser atendida obligatoriamente.  | Art. 36 Ley 8131  |
| junio-julio-agosto  | Dirección General  | Recibe y modifica anteproyectos de presupuestos de los entes y órganos de la Administración Central y de  | Art. 35 y 38, Ley 8131                                  |

|                    |  |   |                   |
|--------------------|--|---|-------------------|
|                    | de Presupuesto                                       | los Poderes Legislativos y Judicial y sus dependencias y auxiliares.  |                   |
| junio-julio-agosto | Presidente de la República                           | Resuelve los conflictos entre el Ministro de Hacienda y los ministros sobre el presupuesto asignado a cada institución.                 | CP. Art. 177      |
| 1 de setiembre.    | Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda | Presenta el proyecto de presupuesto a conocimiento de la Asamblea Legislativa.  | Art. 38, Ley 8131 |
| 30 de setiembre.   | Instituciones descentralizadas y gobiernos locales   | Elaboran sus anteproyectos de presupuesto para presentárselos a la CGR, previa aprobación de sus juntas directivas o jerarcas internos. |                   |

***“Lograr un vínculo real entre planificación, programación y presupuesto no depende de una ley que determine su obligatoriedad: es necesario un cambio cultural en todos los niveles del gobierno. Si los resultados de las organizaciones no tienen efecto sobre el nivel de asignación del gasto que estas reciben, tampoco cambiará en profundidad la cultura pública. Para lograr el cambio, es necesario que el Parlamento considere los resultados. Se requiere un cambio cultural de la gestión pública para orientar a la producción de resultados. En otras palabras, no se trata simplemente de cambiar los sistemas de información, sino la mentalidad de los tomadores de decisiones para que realicen su cometido sobre la base de esa nueva información generada y para que su acción se dirija cada día al logro de resultados. Para ello es necesario diseñar un sistema de incentivos positivos y negativos.”<sup>56</sup>***

---

<sup>56</sup> (Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. Martus Tavares y Nora Berretta) (Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados)

### *4.1.3 Fase de integración con el presupuesto del Gobierno Central*

En el caso de Costa Rica, en la fase de formulación del presupuesto del Gobierno Central, la toma de decisiones se concentra en el Poder Ejecutivo. Este procedimiento cubre poco más de una tercera parte del gasto público consolidado del Estado costarricense. Aunque el Gobierno Central comprende más de cien dependencias, los actores predominantes son el Presidente de la República y, en particular el Ministerio de Hacienda. Entre sus principales competencias legales se encuentran la definición de crecimiento del gasto y la consolidación de todos los anteproyectos de presupuesto en un solo proyecto de ley que será enviado a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Otro actor relevante, pero de menor jerarquía, es MIDEPLAN, encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que, en principio, debe guiar la formulación del presupuesto.

En todos los países analizados se dan profundas pugnas sobre el manejo político de la alta inflexibilidad del gasto del Gobierno Central por parte del Ministerio de Hacienda. Los disparadores del gasto público (remuneraciones, pensiones y servicio de la deuda pública) representan una gran parte de los egresos del Estado, sin tomar en cuenta los mandatos específicos ordenados por la Constitución y las leyes. Cuando estos se toman en consideración, el nivel de gasto que se requeriría casi duplica los ingresos corrientes en el caso de Costa Rica y alcanza el 130% en el caso de República Dominicana. Ante esto, los Ministerios de Hacienda “escogen” los destinos que serán financiados en mayor medida, en lugar de hacer un ejercicio racional basado en los resultados institucionales de cada una de las agencias gubernamentales o los Poderes del Estado.

Al momento de la integración de los presupuestos sectoriales con el global del Estado se renuevan conflictos históricos originados en los esfuerzos del Ministerio de Hacienda por fortalecer el control centralizado de los presupuestos públicos y las instituciones por mantener y ampliar las bases de su autonomía administrativa, incluyendo la materia presupuestaria.

La formulación de los presupuestos tiende a ser procesos cerrados a la participación ciudadana y al escrutinio de los medios; aunque el Poder Judicial normalmente hace declaraciones a medios de comunicación social donde enfatiza la precariedad de los medios materiales con que dispone y apela a mayor financiamiento en el Ejecutivo y Legislativo.

En el marco de las directrices del Ministerio de Hacienda, las entidades del Gobierno Central, y también las del sector justicia, formulan sus anteproyectos de presupuestos. En ellos procuran cumplir primero con sus obligaciones ineludibles, tomando en cuenta para ello el grado de rigidez presupuestaria y el servicio de la deuda pública. En términos generales los gastos predeterminados son muy elevados, lo que dificulta la asignación de recursos para el desarrollo de políticas de mejoramiento de los servicios. Posteriormente, los Ministerios de Hacienda tienen la obligación formal de encuadrar los anteproyectos de todas las instituciones con los planes nacionales de desarrollo.

En todos los países estudiados, la Dirección General de Presupuesto (o su equivalente) armoniza los anteproyectos que las diversas instituciones envían a Hacienda (a través de sistemas informáticos de formulación presupuestaria). En el caso de Colombia, para poder remitir el presupuesto al Ministerio de Hacienda en el Poder Judicial, deben incluir la información en las matrices que ha definido el Ministerio de Hacienda, situación que genera que la información producida o generada en ese proceso de plan presupuesto, no coincida con la que finalmente se remite al Ministerio de

Hacienda. En el caso del Estado de Jalisco, México, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (LPCGP), en su numeral 58, ningún proyecto o proceso del Plan Operativo Anual puede ser ingresado al sistema si no está vinculado con los instrumentos de planeación. Por lo tanto, para que un programa presupuestario pueda ser incluido en el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año, debe cumplir primero con una etapa de planeación. Un programa presupuestario es una unidad financiera y administrativa, dentro de la cual se agrupan actividades similares y a la que se le asignan recursos a fin de producir bienes o servicios destinados a la satisfacción de los objetivos planeados y las problemáticas identificadas.<sup>57</sup> Es decir, la planificación y el presupuesto se ven como un proceso continuo y complementario, ya que en esa lógica no es posible planificar sin conocer los recursos disponibles, ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación.<sup>58</sup>

En el caso de República Dominicana, un conflicto reciente entre los Poderes del Estado llegó al Tribunal Constitucional, quien falló lo siguiente, mediante la Sentencia TC/0001/15:

*“La autonomía presupuestaria garantiza una amplia libertad de acción “en la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como la programación de su ejecución, aspectos estos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución. Supeditar las referidas atribuciones a la actuación previa del Ejecutivo equivale a cercenar una de las principales garantías de independencia de que disponen tales órganos, y que les permite realizar efectivamente sus funciones activas y contraloras” (Sentencia TC/0305/14: 11.11). “La autonomía administrativa asegura al órgano constitucional la capacidad de auto-organización y autoadministración necesarias para que pueda realizar sus atribuciones de manera independiente y sin interferencias de ningún otro órgano o poder. Cualquier entidad compleja necesita disponer sus estructuras y asignar cometidos a sus responsables para poder alcanzar correctamente sus objetivos. Esta potestad se ejercita a través de normas reglamentarias, o bien mediante decisiones o actos de carácter no normativo. Comprende, asimismo, la capacidad de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que resulte más conveniente para el cumplimiento de los cometidos y fines que tiene asignados. Esta vertiente de la autonomía se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña en el ordenamiento jurídico político” (Sentencia TC/0305/14: 11.10)”.*

Importante es notar que el Ministro de Hacienda tiene la autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos, aunque esta potestad viene siendo cuestionada en las jurisdicciones constitucionales. En la práctica su poder de decisión incluso abarca recortes a las transferencias correspondientes a los gastos establecidos previamente en la legislación, como se explicó anteriormente. Además, comunica a la institución cómo quedó su presupuesto final. Cuando el Ministerio de Hacienda revisa el presupuesto, puede requerirse al Poder Judicial que realice algunas rebajas, siendo entonces que en el Poder Judicial se procede a analizar si pueden hacerlo y se establece el proceso de negociación respectivo por parte de los

<sup>57</sup> Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Manual de Programación y Presupuesto*, 2015, pág. 27, disponible en: [http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones\\_pbr\\_manual\\_de\\_programacion\\_y\\_presupuesto\\_2015\\_1.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones_pbr_manual_de_programacion_y_presupuesto_2015_1.pdf)

<sup>58</sup> Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco, *Proceso programación: presupuesto para resultados*, Guía metodológica 2014, pág. 17. Disponible en: [http://www.hcg.udg.mx/LIBs/bajArchivos.php?id=Guia\\_Metodologica\\_2014.pdf](http://www.hcg.udg.mx/LIBs/bajArchivos.php?id=Guia_Metodologica_2014.pdf)

jerarcas de ambas instituciones. Si no hay acuerdo entre ellos, el Presidente de la República (o el Gobernador del Estado en el caso de Jalisco) puede intervenir y solucionar la diferencia. Este recurso no es utilizado frecuentemente.

Es importante resaltar que la fortaleza del Ministerio de Hacienda no solo radica en el marco legal que provee los procedimientos y referencias de contenido y límite máximo de gasto, sino también en las prioridades en sus anteproyectos. El Ministerio de Hacienda concentra el “know how” y la información en materia presupuestaria, a través de un cuerpo de profesionales con el cual los departamentos de otros ministerios o de las instituciones del sector justicia no han logrado competir. Aunque el Poder Judicial, sobre todo en Colombia, Costa Rica y República Dominicana han mejorado de manera sostenida el personal humano de estas áreas, todavía es evidente la fortaleza del personal de los Ministerios de Hacienda correspondientes.

Finalmente, se encuentran los condicionantes de facto que moldean la formulación del presupuesto del Gobierno Central. Uno de ellos lo constituyen las presiones que tienen los titulares del Poder Ejecutivo, que los obliga a cumplir con ciertos requerimientos formales y, por otro lado, la presión política, pues debe darle contenido presupuestario a los programas con los cuales el partido en el gobierno se comprometió. La inclusión de los compromisos políticos del partido oficialista es un proceso altamente informal y poco documentado en los estudios de política presupuestaria, pero de gran impacto en términos de volumen de recursos, como puede verse en el caso de República Dominicana, con el denominado “4% para la Educación”, puesto en marcha por el actual gobierno. Asimismo, los Ministros interactúan informalmente con los diputados de su partido y ofrecen inversiones específicas a ciertas comunidades, cosa que no ocurre con las instituciones del sector justicia. En lo que respecta a la sociedad civil, en todos los países estudiados existen muy pocos actores no gubernamentales que generan presiones para incidir sobre la formulación presupuestaria y lograr la inclusión de algún gasto en cualquiera de las tres fases.

Como consecuencia de todo lo anteriormente dicho, el Proyecto de Ley del Presupuesto del Gobierno Central que surge de esta etapa de formulación es inflexible e inercial. Las estimaciones de ingresos y los lineamientos macroeconómicos son calculados por una burocracia en el Ministerio de Hacienda con un alto nivel de profesionalización que no tiene contrapeso en otros poderes del Estado para sus estimaciones, y cuyas prioridades de asignación son los llamados disparadores del gasto y el servicio de la deuda pública. Así se produce un importante efecto inercial. Después de asignar estos recursos, y sólo después, se trata de empatarlo con los planes nacionales de desarrollo y no a la inversa. Así, el proyecto de presupuesto resultante no es susceptible de evaluación y vinculación con respecto a las metas de los referidos planes estratégicos. En la siguiente fase de aprobación del presupuesto, la Asamblea Legislativa no realiza un control detallado o sistemático de vinculación con el PND.

La conclusión es que el documento que el Ministerio de Hacienda remite a la Asamblea Legislativa carece de la información que requieren los legisladores para su análisis y su vinculación con el desempeño de las instituciones.

## ¿Qué piensa la Sala Constitucional de Costa Rica respecto a que el Poder Ejecutivo pueda modificar el presupuesto solicitado por el Poder Judicial?

*Como se puede apreciar, los artículos 24 y 25 del proyecto consultado establecen una regla de sujeción, de la Administración Descentralizada a las disposiciones emitidas por la Autoridad Presupuestaria. Incluso, llegan a involucrar a dicho órgano en la elaboración de los presupuestos de tales entidades, las cuáles no podrán presentar sus planes de gasto a la Contraloría General de la República si antes no cuentan con la aprobación por parte de la Autoridad Presupuestaria. Sobre el particular, y partiendo de la sentencia 03309-94 antes citada, considera esta Sala que el referido artículo viola el principio de autonomía consagrado en favor de tales entidades, al imponerles una instancia previa para la aprobación de sus presupuestos, en detrimento de su autonomía en materia presupuestaria, caracterizada por la posibilidad de que cada ente diseñe, de acuerdo con sus propias metas institucionales, el plan de egresos para el siguiente ejercicio económico, y lo someta directamente a aprobación por parte de la Contraloría General de la República, de conformidad con el inciso 2) del artículo 184 constitucional. En razón de los anteriores argumentos, considera esta Sala que los artículos 24 y 25 del proyecto de ley consultado son inconstitucionales, por violación de la autonomía reconocida constitucionalmente a los entes descentralizados en materia de elaboración de sus presupuestos; además de inmiscuirse en el campo competencial de la Contraloría General de la República, la cual es la única instancia competente para aprobar o reprobar los presupuestos de las instituciones autónomas, por mandato expreso de la Constitución” (Sala Constitucional, Voto 0919-99 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999). “Uno de tales aspectos es el referente a la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a la programación de su ejecución, aspectos estos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución. Supeditar las referidas atribuciones a la actuación previa del Ejecutivo equivale a cercenar una de las principales garantías de independencia de que disponen tales órganos, y que les permite realizar efectivamente sus funciones activas y contraloras.*

**Sala Constitucional, Voto 0919-99**

## 4.2 La discusión y aprobación presupuestaria en los poderes legislativos

En todos los países estudiados, en la fase de aprobación del presupuesto del Gobierno Central, el centro de decisiones se traslada al Congreso, quien tiene la facultad de aprobarlo. Las potestades de la Asamblea Legislativa incluyen modificar tanto las partidas como los montos globales del presupuesto, siempre que tengan la fuente de financiamiento identificada.

Por su parte, el Legislativo, aunque formalmente tiene la responsabilidad de aprobar el presupuesto, tiene una limitación formal para modificar los totales, y en la práctica se pliega a la iniciativa del Ejecutivo, por razones que ya han sido comentadas, salvo en rubros relacionados con las comunidades que representan, en donde hacen el intento (fallido en muchos casos) de obtener obras y servicios públicos para las demarcaciones correspondientes.

En todos los países estudiados, el Poder Legislativo cuenta con un reglamento interno de la Asamblea Legislativa que establece el procedimiento mediante el cual se conoce, discute y somete a votación los presupuestos de la República. El procedimiento tradicional es que se remita el proyecto sometido al Poder Ejecutivo a una comisión de legisladores (Comisión de Hacienda, de Presupuesto, de Ingreso y Gastos Públicos, etc.). Las comisiones son conformadas con participación de todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea, pero a través de la información recabada se puede llegar a la conclusión de que esta es una de las Comisiones en las que queda más claro el dominio del partido de gobierno.

Esta Comisión, que puede ser unicameral o bicameral, es un organismo clave en el proceso de aprobación presupuestaria pues revisa el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo e introduce los cambios que así considere pertinente.

En el caso de Costa Rica, los miembros de la subcomisión reciben el apoyo técnico de la Unidad de Análisis Presupuestario de la Asamblea, del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. En el caso de República Dominicana, se cuenta con una oficina de apoyo técnico legislativo, pero la misma no cuenta con suficiente personal técnico especializado.

Por lo general, la mayoría de los cambios que se le hacen al presupuesto sometido por el Ejecutivo ocurren en esta comisión. Posteriormente, luego del visto favorable, el documento llega a la Asamblea Legislativa donde todavía es posible introducir modificaciones al proyecto de presupuesto del Gobierno Central que envía el Ejecutivo, pero en la práctica son mínimas. Ello, aunado a la prohibición de veto por parte del Ejecutivo al presupuesto aprobado por el Legislativo, indica que la Asamblea Legislativa mantiene y hace uso de sus potestades constitucionales en materia de aprobación presupuestaria.

En el Parlamento, las Comisiones de Presupuesto o Finanzas (en los casos de parlamentos unicamerales) o la Comisión Mixta de Presupuesto (en congresos bicamerales) juegan un papel clave en el proceso legislativo. Estas comisiones constituyen el foro en el que el proyecto es discutido, negociado, enmendado y acordado en última instancia.

La participación de los congresos en la evaluación de la calidad y el impacto de los diferentes programas contenidos en los presupuestos aprobados es un desafío arduo y complejo, tanto desde el punto de vista político como técnico. Políticamente supone definir el alcance y el contenido de las facultades del Congreso como institución encargada de evaluar la calidad de los programas realizados por el Ejecutivo, lo que debería consagrarse en la legislación respectiva de los diversos países: Constitución, Ley Orgánica del Congreso y/o la legislación referida a los procedimientos del despacho de las leyes presupuestarias según el caso. Técnicamente supone acordar, entre ambos poderes, metodologías comunes de evaluación y dotar a los congresos de las competencias técnicas y los recursos para realizar la tarea.

El proceso presupuestario no debe analizarse como parte de una discusión técnica y aislada. Antes, por el contrario, el proceso presupuestario constituye un elemento fundamental del proceso general de formulación de políticas. Los resultados del presupuesto no pueden explicarse

totalmente basándose en una o dos dimensiones políticas o institucionales, independientemente de lo importantes que puedan ser estas dimensiones. Una buena comprensión del funcionamiento del proceso presupuestario requiere una visión sistemática que preste atención a múltiples dimensiones institucionales y políticas, así como a la interacción entre estas.

Es importante mirar más allá de las reglas formales e incorporar el estudio de las prácticas reales en el análisis. Como se verá en capítulos posteriores, en los países latinoamericanos analizados en el presente volumen, las prácticas reales pueden diferir en forma significativa de las reglas escritas.

La Corte Constitucional de República Dominicana ha dicho lo siguiente:

*“En cualquier caso, los órganos constitucionales autónomos, aun los que no gozan de una partida especializada, están habilitados para participar proactivamente en el proceso presupuestario, tanto en la etapa de formulación del proyecto general –que deberá presentar el Poder Ejecutivo– como en el momento de discusión y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional. Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto (artículo 233), es decir solo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los órganos fundamentales del Estado. Así que la garantía de la independencia y autonomía de los órganos constitucionales autónomos también se manifiesta a través del rol que deben cumplir en el proceso presupuestario, puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de quedar sometidos al Poder Ejecutivo. TC 0001/15*

“Se ha dicho, con razón, que el dinero es el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales. Por esto, su adecuada distribución entre los poderes y órganos del Estado constituye uno de los aspectos que determinan la eficacia del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que diseña la Constitución. No es posible garantizar el funcionamiento adecuado de los poderes y órganos fundamentales del Estado si no se les asignan fondos suficientes en el Presupuesto General del Estado. Así, por ejemplo, el Poder Judicial y el Ministerio Público, el primero un poder tradicional y el segundo un órgano constitucional autónomo, gozan de una especialización presupuestaria de origen orgánico-legal que no puede ser desconocida en la elaboración (Poder Ejecutivo) y aprobación (Poder Legislativo) del Presupuesto General del Estado. Esas partidas, en consecuencia, solo podrían ser modificadas o derogadas por una ley de naturaleza orgánica y no por la ley ordinaria de presupuesto.”

Como ha sido bien documentado por el BID: “El establecimiento de oficinas técnicas de apoyo presupuestario (OTAP) obedece al objetivo de dotar a los parlamentos de las bases de información y análisis propios que les permitan participar con propiedad en el debate, la aprobación, el seguimiento y el control presupuestario. Únicamente una sólida e independiente capacidad técnica de los congresos puede salvar la inmensa asimetría de información que se produce entre estos y los gobiernos. Constituyen un instrumento indispensable para que los parlamentos cumplan un rol activo en los procesos presupuestarios y sean capaces de utilizar con eficacia sus competencias constitucionales. De lo contrario, se arriesga una participación sólo formal, incluso en los casos de Congresos dotados de atribuciones significativas”.

En términos generales, por las razones de disciplina fiscal, rigidez y predeterminación del gasto, el resultado de la aprobación presupuestaria evidencia un repliegue del Parlamento al Ejecutivo y no al revés, como podría haberse inferido del solo análisis de las reglas constitucionales. Además del

control que el partido oficialista tradicionalmente ha logrado del proceso presupuestario, un factor que ciertamente opera en este sentido es el fuerte diferencial en las capacidades técnicas de la burocracia entre ambos poderes.

Un elemento importante de esta etapa es que la mayoría de los marcos constitucionales ha considerado los casos en los que el Congreso no aprueba la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo. Esto fortalece la posición negociadora del Poder Ejecutivo frente al Legislativo durante el proceso presupuestario.

El margen de maniobra con que cuentan los gobiernos, es decir, la posibilidad de priorizar ciertos destinos para el gasto público, depende del grado de flexibilidad que tenga el presupuesto en relación con el gasto o con los ingresos. En los países estudiados, el gasto público es muy poco flexible: está dirigido principalmente al pago de remuneraciones de los funcionarios, inamovibles en la mayor parte de los países, y a los gastos de funcionamiento que no suelen ser fáciles de disminuir (pues están, en gran parte, formados por gastos sociales, como medicamentos y alimentación). El gasto en inversión es, pues, el más flexible y apropiado para ser reasignado a nuevos proyectos. Lamentablemente, también es el que suele disminuir cuando es necesario bajar el gasto público y, en muchos casos, está destinado a proyectos de carácter permanente (mantenimiento rutinario), por lo cual la parte del gasto público total que es posible destinar a nuevos proyectos es limitada.

En el caso de Colombia, en los distintos grupos focales hubo comentarios bastante amplios en el sentido de que los diputados proponen rebajas en el presupuesto sin que para ello medie criterio técnico alguno. Se indicó que a los diputados lo único que les interesa son los números y ver cómo bajan lo que remite el Ministerio de Hacienda, para poder luego subir en otros rubros en las áreas de su interés. De igual forma se abordó el tema de que en años anteriores era muy complicado para el personal que labora en la Asamblea Legislativa, entender el contenido del presupuesto sometido, porque se utilizaban solamente partidas y sub-partidas. Actualmente, desde el Ministerio de Hacienda se tomó la decisión de que el presupuesto se presentará por resultados y no por partida y sub-partida, cambio que ha generado mayor interés en ver los resultados que plantea el Poder Judicial.

## Aprobación del Presupuesto en Costa Rica

| PLAZOS  | ACTOR                               | COMPETENCIA  | MARCO JURÍDICO                                  |
|---|-------------------------------------|--|---|
| 1 de octubre  | Subcomisión de Asuntos Hacendarios  | Modifica y aprueba el proyecto de presupuesto.   | Art. 178, Reglamento de la Asamblea Legislativa |
| 15 de octubre última fecha para recibir mociones.<br>20 de octubre votación.<br>25 de octubre presentación de dictámenes. | Comisión de Asuntos Hacendarios     | Modifica y aprueba el proyecto de presupuesto.   | Art. 178, Reglamento de la Asamblea Legislativa |
| 30 de septiembre  | Contraloría General de la República | Envía a la Asamblea Legislativa un informe técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto. | Art. 40, Ley 8131                               |
| 27 de noviembre primera votación, 30  | Plenario Asamblea Legislativa       | Modifica y aprueba el proyecto de presupuesto.   | Art. 178 Reglamento Asamblea Legislativa        |

|   |  |  |                                 |
|---|--|--|---------------------------------|
| de noviembre<br>votación final  |  |  |                                 |
| No hay plazo<br>establecido   | Poder Ejecutivo                        | Sanciona y publica la Ley<br>del Presupuesto.  | Art. 125, Constitución Política |
| No hay fecha legal<br>asignada. Suele<br>resolver antes del 31<br>de diciembre. | Contraloría General de la<br>República | Aprueba o imprueba<br>anteproyectos de<br>presupuestos de las<br>instituciones autónomas y<br>gobiernos locales. |                                 |

Restringiendo la temática presupuestal a lo político y jurídico, cabe señalar que la decisión parlamentaria es simultáneamente de previsión y autorización. Será previsional cuando se enumeran los ingresos fiscales del Estado y se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del período presupuestal. Será autoritativa cuando fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-administrativa de acuerdo a tres factores: el temporal (anualidad), el cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal) y el cuantitativo (monto máximo a gastar).

***Del mismo modo, el Poder Judicial deberá formular una Política Judicial de corto, mediano y largo plazo, en donde se defina el conjunto de criterios conforme a los cuales se orientará la organización judicial para administrar justicia. Para tal efecto, se deberá identificar los fines generales y objetivos específicos; el inventario y evaluación de los medios y recursos para alcanzarlos; y la determinación de líneas de acción. Dicha política deberá ser el sustento técnico para la toma de decisiones del Poder Legislativo en cuanto a la aprobación de su presupuesto. Sobre esta base, el Poder Legislativo, atendiendo a la capacidad económica del país, podrá incrementar las partidas presupuestarias correspondientes a favor del Poder Judicial, a efectos de consolidar el proceso de reforma de la administración de justicia en el que se encuentra abocado.***

**Sentencia EXP. N.º 004-2004-CC/TC  
(Tribunal Constitucional de Perú)**

### 4.3 La ejecución presupuestaria

En el caso de Costa Rica, la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda es la administradora de la caja única del Gobierno Central y, por lo tanto, el actor protagónico en la fase de ejecución. Paralelamente, cada administración es responsable de ejecutar su programación financiera, para ello resulta decisiva la capacidad institucional que tengan. En Costa Rica, un presupuesto público es una autorización de gasto y no una obligación. Ello quiere decir que el Ejecutivo no está obligado a realizar las erogaciones contempladas en la ley aprobada por la Asamblea Legislativa, excepto cuando existan mandatos constitucionales y legales. Además, mediante decretos ejecutivos puede variar algunos destinos presupuestarios. Sin embargo, la discrecionalidad del Ejecutivo está fuertemente constreñida por el hecho de que la CGR ejerce un control previo de la realización del gasto. Por ejercer un control *ex ante* de todo gasto, la Contraloría es un actor poderoso en la fase de ejecución presupuestaria.

#### La Ejecución Presupuestaria en Costa Rica

| PLAZO   | ACTOR   | COMPETENCIA  | MARCO LEGAL                                       |
|---|---|--|---|
| No hay fecha legal asignada.  | MIDEPLAN  | Diseña esquema de resultados evaluativos como parte del proceso de programación presupuestal.  | Art. 13, Decreto SINE                             |
| 15 de octubre proyección de la programación de ejecución.<br>15 de diciembre programación de ejecución ajustada de acuerdo a Ley del presupuesto. | Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones                     | Elaboración del la programación financiera de ejecución del presupuesto para ellas mismas, según lineamiento de la Dirección Nacional de Presupuesto Nacional. | Art. 64, Reglamento Ley 8131                      |
|   | Dirección General de Presupuesto Nacional<br>Ministerio de Hacienda<br>Treasurería Nacional | Elaboración de la programación financiera de ejecución del presupuesto para la Administración Central y para las transferencias.                               | Art. 42, Ley 8131<br>Art. 65, Reglamento Ley 8131 |
|   | Ministerio de Hacienda<br>Contraloría General de la República                               | Definen la organización y los mecanismos de ejecución y evaluación del presupuesto.  | Art. 47, Ley 8131                                 |
|   | Contraloría General de la República   | Recibe para su aprobación o improbación modificaciones presupuestarias.  |   |
|   | Dirección General de Presupuesto Nacional   | Emite la normativa técnica que orientará la ejecución del presupuesto.   | Art. 51, Reglamento de la Ley 8131                |
|   | Unidades financieras de cada órgano de la Administración Central                            | Controla la ejecución del presupuesto a lo interno del ente u órgano.  | Art. 56, Reglamento de la Ley 8131                |
|   | Dirección General de Presupuesto Nacional   | Da seguimiento y verifica los resultados del control de la ejecución presupuestaria en los órganos de la Administración  | Art. 56, Reglamento de la Ley 8131                |

|  |                        |  |                   |
|--|------------------------|--|-------------------|
|  |                        | Central.                                       |                   |
|  | Ministerio de Hacienda | Coordina la difusión del Presupuesto Nacional. | Art. 48, Ley 8131 |

En efecto, el Estado costarricense se caracteriza por ser un régimen presidencialista con un Poder Ejecutivo débil y un Parlamento con débiles mecanismos de control político. Por su parte, el Parlamento forma parte de un Poder Legislativo que posee amplias facultades y una compleja organización institucional. Sin embargo, el Congreso es bastante más débil de lo que parece. Solo el presupuesto del Gobierno Central está bajo su aprobación y, además, la regla constitucional que le impide incluir nuevos gastos sin señalar ingresos limita su capacidad de intervención, de facto constreñida por la alta inflexibilidad de los presupuestos públicos.

En el caso de México, la ejecución de los recursos por parte de los tres órdenes de gobierno debe llevarse a cabo de acuerdo con lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de cada año. Si las asignaciones fijadas en el Presupuesto de Egresos resultan insuficientes para el funcionamiento de la administración pública local y el desarrollo de los programas presupuestarios, las dependencias y entidades afectadas deben solicitar a la SEPAF que analice la posibilidad de proponer al Ejecutivo la presentación de una iniciativa de reforma al presupuesto.<sup>59</sup> A su vez, durante el año para el que rige el presupuesto aprobado, las dependencias y entidades sólo pueden hacer transferencias entre partidas presupuestarias siempre y cuando no rebasen, en su conjunto, el 10% de los recursos presupuestados en la partida de origen.<sup>60</sup>

La evaluación de los programas presupuestarios también forma parte del proceso de planeación bajo la óptica PbR,<sup>61</sup> y son justo los instrumentos de planeación los que son modificables a través del resultado de las evaluaciones realizadas. En este sentido, la SEPAF es la encargada de elaborar y administrar el Sistema de Evaluación del Desempeño para la administración pública del Estado de Jalisco, así como de emitir los lineamientos para la elaboración, seguimiento y evaluación de las MIR y de dar seguimiento puntual a éstas. Dentro de la administración pública, se cuenta con manuales que guían y regulan al SED, los cuales permiten efectuar ajustes programáticos durante el año, de acuerdo con los avances reportados en las MIR. En concreto, la Unidad de Evaluación de la SEPAF es la encargada de llevar a cabo la evaluación de los programas y de garantizar la participación de técnicos, académicos y expertos provenientes de los sectores público, privado y social.<sup>62</sup> Por ende, dentro de la SEPAF se concentra el mayor esfuerzo de la administración pública para encaminar un diseño adecuado de las MIR y para el seguimiento y valoración de sus resultados.

Sin embargo, dentro de este esfuerzo de monitoreo también participa el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE).<sup>63</sup> Esta instancia es la encargada de verificar que los programas de las dependencias de la administración pública estatal y sus resultados guarden relación con los objetivos y prioridades de los planes de desarrollo.<sup>64</sup> Lo anterior con el fin de adoptar las medidas necesarias para corregir y replantear los programas respectivos. A su vez, las metodologías y procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los programas deberán ser establecidos por el

<sup>59</sup> *Ibidem*, artículo 48.

<sup>60</sup> *Ibidem*, artículo 49.

<sup>61</sup> Artículos 11 y 12 de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco.

<sup>62</sup> *Ibidem*, artículos 75 y 75 BIS.

<sup>63</sup> El COPLADE es una instancia de coordinación gubernamental y concentración social auxiliar del Poder Ejecutivo local, integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, y por las organizaciones representativas de los sectores privado y social.

<sup>64</sup> Artículo 18 de la Ley de planeación para el Estado de Jalisco.

COPLADE.<sup>65</sup> Por lo tanto, en términos de la normativa aplicable, la evolución de los programas presupuestarios es responsabilidad de la COPLADE y la SEPAF.

Como ya se indicó, la evaluación de los programas presupuestarios se realiza a través de indicadores, los cuales miden, en términos de resultados, el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. La MIR es el resultado de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML)<sup>66</sup> y muestra los objetivos de cada programa presupuestario, así como los elementos, acciones y estrategias que se requieren para el cumplimiento de dichos objetivos. Con base en las MIR, la SEPAF lleva a cabo un monitoreo y seguimiento continuo de cada uno de los programas presupuestarios durante el año en curso.<sup>67</sup> La evaluación y seguimiento de los programas debe realizarse por la SEPAF cuatrimestralmente desde una óptica de impacto, eficacia, eficiencia y calidad.<sup>68</sup>

En lo que respecta al Poder Judicial, no pudo localizarse un símil del Sistema de Evaluación del Desempeño a cargo de la SEPAF. Únicamente puede reiterarse que es el Comité de Planeación del Poder Judicial el encargado de supervisar y evaluar el avance de los programas a cargo del Poder Judicial. Dicho Comité no cuenta con un portal oficial, ni fue posible obtener acceso a la información relacionada con sus actividades de seguimiento a la ejecución del gasto.

Conforme la misma fuente, el indicador de ejecución del presupuesto asignado a la Rama Judicial en Colombia viene ascendiendo constantemente como se demuestra en la siguiente tabla:

La ejecución presupuestaria no debe verse simplemente como un mecanismo de erogación de recursos, sino que debe ir en paralelo con la consecución de los resultados que se espera alcanzar. Sobre este particular el Tribunal Constitucional de República Dominicana ha dicho lo siguiente:

*“La autonomía funcional implica el mayor grado de independencia o autogobierno para que el órgano ejerza las competencias específicas que le han sido encomendadas por la Constitución y por su ley orgánica. En ese orden de ideas, tal como ha expresado este colegiado: “Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones”.<sup>15</sup> La autonomía funcional otorga al órgano constitucional la potestad de planificar, conforme su ley orgánica y sin injerencia de otras autoridades, “las políticas, estrategias, metas y objetivos” que resulten necesarios para ejercer sus funciones, al igual que para desarrollar las actividades y ejecutar los actos que den fiel cumplimiento a lo planificado, conforme a las competencias fundamentales que le ha asignado la Constitución. Comprende, además, “el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados”,<sup>16</sup> con la finalidad de corregir cualquier desviación significativa e identificar oportunidades de mejoramiento continuo.” (Sentencia 305/14)*

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*, artículo 77.

<sup>66</sup> La Metodología del Marco Lógico es una técnica para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos. Se sustenta en dos principios básicos: el encadenamiento (vertical y horizontal) y la participación. Identificado un problema de desarrollo, se pretende resolverlo mediante un proceso racional (lógico), que concatene los distintos niveles de objetivos (largo, mediano y corto plazo), las respectivas estrategias y tácticas y los indicadores para medir claramente el logro de esos objetivos (artículo 2 BIS, fracción D, de la Ley de Planeación Estatal).

<sup>67</sup> Corresponde a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (artículo 14, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado): evaluar sistemáticamente el desarrollo y el impacto socioeconómico que produzcan los programas y acciones derivados del Sistema Estatal de Planeación y evaluar los planes y programas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

<sup>68</sup> *Manual de Programación y Presupuesto 2015*. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, pág. 65. Disponible en:

[http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones\\_pbr\\_manual\\_de\\_programacion\\_y\\_presupuesto\\_2015\\_0.pdf](http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/disposiciones_pbr_manual_de_programacion_y_presupuesto_2015_0.pdf)

## Indicador de Ejecución Presupuestaria de la Rama Judicial Colombia (2011-2014)

| <b>Año</b>  | <b>Presupuesto asignado</b> | <b>Presupuesto comprometido</b> | <b>Indicador ejecución</b> |
|-------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| <b>2011</b> | 2.138.205.379.530,00        | 2.040.101.728.781,13            | <b>95,41%</b>              |
| <b>2012</b> | 2.448.660.531.162,00        | 2.328.119.877.711,29            | <b>95,08%</b>              |
| <b>2013</b> | 2.832.355.980.476,00        | 2.773.107.842.606,79            | <b>97,91%</b>              |
| <b>2014</b> | 3.025.926.286.400,00        | 3.002.926.876.400,84            | <b>99,24%</b>              |

Conforme a la información suministrada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, el Histórico de Ejecución Presupuestal de la Rama Judicial entre los años 2010 a 2014 es el siguiente:

## Principales Objetos de Gasto durante la Ejecución Presupuestaria (Rama Judicial de Colombia 2011-2014)

|                            | Concepto del gasto         | Apropiación                 | % de Pagos realizados |
|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| 2010                       | Gastos de personal         | 1.496.872.216.877,00        | 98,99%                |
|                            | Gastos generales           | 163.172.975.491,00          | 79,40%                |
|                            | Transferencias             | 49.487.590.666,00           | 77,56%                |
|                            | Subtotal funcionamiento    | 1.709.532.783.034,00        | 96,50%                |
|                            | Inversión                  | 151.999.710.278,00          | 37,08%                |
|                            | <b>Total 2010</b>          | <b>1.861.532.493.312,00</b> | <b>91,65%</b>         |
|                            | 2011                       | Gastos de personal          | 1.677.733.276.875,00  |
| Gastos generales           |                            | 192.587.693.600,00          | 78,77%                |
| Transferencias corrientes  |                            | 37.442.671.910,00           | 94,00%                |
| Subtotal funcionamiento    |                            | 1.907.763.642.385,00        | 94,80%                |
| Inversión                  |                            | 230.441.737.145,00          | 15,61%                |
| <b>Total rama judicial</b> |                            | <b>2.138.205.379.530,00</b> | <b>86,27%</b>         |
| 2012                       | Gastos de personal         | 1.986.884.847.688,00        | 94,10%                |
|                            | Gastos generales           | 219.942.585.238,00          | 81,12%                |
|                            | Transferencias corrientes  | 40.764.108.977,00           | 91,60%                |
|                            | Subtotal funcionamiento    | 2.247.591.541.903,00        | 92,79%                |
|                            | Inversión                  | 201.068.989.259,00          | 18,94%                |
|                            | <b>Total rama judicial</b> | <b>2.448.660.531.162,00</b> | <b>86,72%</b>         |
| 2013                       | Gastos de personal         | 2.241.196.342.828,00        | 99,44%                |
|                            | Gastos generales           | 215.150.196.415,00          | 91,56%                |
|                            | Transferencias corrientes  | 44.099.382.296,00           | 97,67%                |
|                            | Subtotal funcionamiento    | 2.500.445.921.539,00        | 98,73%                |
|                            | Inversión                  | 331.910.058.937,00          | 31,52%                |
|                            | <b>Total rama judicial</b> | <b>2.832.355.980.476,00</b> | <b>90,86%</b>         |

|      |                         |                             |               |
|------|-------------------------|-----------------------------|---------------|
| 2014 | Gastos de personal      | 2.477.726.465.767,00        | 98,52%        |
|      | Gastos generales        | 230.922.170.809,00          | 93,01%        |
|      | Transferencias          | 48.898.785.355,00           | 89,36%        |
|      | Subtotal funcionamiento | 2.757.547.421.931,00        | 97,90%        |
|      | Inversión               | 268.378.864.469,00          | 43,47%        |
|      | <b>Total</b>            | <b>3.025.926.286.400,00</b> | <b>93,07%</b> |

## CAPÍTULO V

### Auditoría y Supervisión de la Ejecución Presupuestaria

#### Resumen Ejecutivo:

- En los distintos países analizados, la supervisión de la ejecución presupuestaria no tiene ninguna relación con la consecución de las metas institucionales o el apego al plan estratégico, sino que se enfoca en la conformidad con el cumplimiento de la normativa contable y de adquisiciones.
- Las instituciones máximas de auditoría (Contraloría General de la República o Cámara de Cuentas) han privilegiado la fiscalización de instituciones del Poder Ejecutivo. Las auditorías a instituciones del sector justicia ocurren con poca frecuencia y, cuando ocurren, se enfocan en auditorías de estados financieros, en lugar de auditorías de gestión o de resultados, aun cuando este tipo de auditorías ya están previstas en el marco legal vigente en todos los países analizados.
- Las instituciones de planificación central y, en menor medida, los Ministerios correspondientes han desarrollado herramientas informáticas que pueden servir para dar seguimiento a los niveles de cumplimiento de algunas de las metas previstas en los planes operativos de instituciones del sector justicia. No obstante, no hay evidencia de que dichas herramientas tecnológicas tengan impacto alguno en el proceso presupuestario a lo interno o externo de la entidad correspondiente, lo que significa que el PbR no cuenta con uno de sus pilares fundamentales.
- Las instituciones del sector justicia han puesto en marcha complejos mecanismos de recopilación de datos estadísticos e indicadores. Los mismos son usados periódicamente para la producción de informes anuales o compendios que unifican varios años, distintas materias y jurisdicciones. Sin embargo, no hay evidencia de que dicha información estadística sea utilizada de manera concreta para la elaboración de planes estratégicos, planes operativos para el porvenir y, mucho menos, que sea utilizada para la definición de prioridades presupuestarias por parte de las instituciones del sector justicia. Tampoco hay evidencia de que el Poder Ejecutivo o el Legislativo hagan uso de esta información.
- Entre los grupos que podrían tener incidencia para una reforma de esta naturaleza, como pudieran ser grupos de interés, gremios profesionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades o medios de comunicación, el trabajo de campo comprobó que no hay a lo interno de estos grupos ni el interés de propugnar por este tipo de reformas ni la experiencia técnica para poder contribuir a su impulso.

## 5.1 Recopilación de datos, seguimiento e informes

Allen Schick (2003) ha planteado con certeza que: “Uno de los errores más comunes en el planteamiento de estas reformas es que las organizaciones cambian simplemente disponiendo de información. Este optimismo raramente se justifica, porque las organizaciones tienen una enorme capacidad para asimilar los datos sin cambiar su funcionamiento. Una voluntad política y gerencial continuada es esencial para que la organización se reoriente en respuesta a la información. De hecho, un genuino cambio institucional puede ser una condición previa necesaria para el uso de la información sobre resultados”.<sup>69</sup>

Dicha afirmación del connotado especialista ha quedado ampliamente evidenciada a lo largo de la presente investigación. Veamos con detalle lo que ocurre en los distintos países estudiados en lo que respecta a la recopilación de datos de desempeño y presupuestarios, los informes que se generan para las autoridades y el uso que se hace de los mismos.

### 5.1.1 Estado de Jalisco, México

En el caso de México, la SEPAF genera un informe cada cuatro meses, donde se muestra el avance registrado en los programas presupuestarios a cargo de la administración pública local. De acuerdo con los funcionarios partícipes de esta tarea, hasta ahora el seguimiento puntal de los programas presupuestarios se efectúa a través del llenado de archivos de hojas de cálculo (tipo Excel) que contienen las matrices de indicadores para cada programa. Estos archivos de cálculo son enviados por la SEPAF a todas las dependencias y entidades. Posteriormente, las dependencias llenan el archivo que contiene la MIR de cada programa a su cargo con la información que han generado durante los últimos cuatro meses y la envían de regreso a la SEPAF vía correo electrónico.

Este mecanismo para el envío de los avances en las MIR genera problemas de integridad de la información debido al proceso de recaptura de datos que hacen las dependencias desde sus archivos internos hacia los archivos que envía la SEPAF. A su vez, la recopilación que hace la SEPAF se dificulta y retrasa debido a la falta de disponibilidad de la información, ya que se trata de un trabajo de captura laboriosa que se relega a una sola área dentro de las distintas dependencias (la de planeación), en lugar de que cada Director de área se haga cargo de la integración de sus propias MIR. Este es el sistema que se utiliza para la recopilación y análisis de los datos de los indicadores, el cual definitivamente mejoraría si se permitiera a cada dependencia la captura en línea de los

---

<sup>69</sup> SCHICK, A. (2003), “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, No 2. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39168822.pdf>

datos de sus distintas MIR. Es decir, sistematizar las herramientas tal y como lo manifestaron los servidores públicos participantes en el grupo focal.

De acuerdo con la información compartida por los funcionarios en el grupo focal, en la Fiscalía General sólo se cuenta con dos personas encargadas de la implementación de la Gestión por Resultados, mientras que la Procuraduría Social cuenta con una persona únicamente. Por otro lado, para hacer frente a las exigencias en términos de información y comunicación que representa el Pbro., al momento de este análisis, la Fiscalía se encuentra en la segunda etapa de la elaboración de un sistema de gestión de información que mantendrá conectadas a distintas áreas de la dependencia para integrarlas a una plataforma tecnológica en materia penal.

Por lo anterior, se reitera entonces, la necesidad de una herramienta de seguimiento que permita sistematizar la información de forma accesible para todas las dependencias y que haga plausible ponerla a disposición del público a través de Internet y en tiempo real. En la actualidad, la información se difunde al público a través del portal oficial “Sistema de Monitoreo de Programas Públicos: Evalúa Jalisco” y del Informe de Gobierno, mecanismos a los cuales se hará referencia con mayor detalle en apartados siguientes. Frente a estos retos, la Fiscalía General informó que se encuentra trabajando en una herramienta para la recopilación y análisis de datos a través del programa *Access* para facilitar el llenado de las MIR y compartir la información del avance de los programas con todas las áreas de la dependencia. No se indicó cuándo quedaría concluido y operando dicho programa informático.

Como resultado del sistema de seguimiento actual, la SEPAF no cuenta con el tiempo suficiente para poner a disposición de la ciudadanía, en forma amigable, la información que posee, ya que el mecanismo (hojas de cálculo vía correo electrónico) con el que se recopila la información, no es el adecuado y resulta ineficiente. Aunado a lo anterior, se manifestó que las dependencias ponen resistencia a realizar ajustes en lo programado pese a los problemas identificados en los reportes cuatrimestrales y sólo están dispuestas a modificar lo realizado. Por otro lado, el llenado de las matrices lo lleva a cabo cada dependencia, por lo que se trata de un proceso de autoevaluación y de entrega de información que no es corroborada por la SEPAF. Esta última situación resta imparcialidad que debe tener toda evaluación.

En este sentido, el Sistema de Evaluación para Resultados (SED) no es todavía una evaluación directa de resultados y, mucho menos, del actuar de los servidores públicos, sino únicamente un seguimiento periódico del cumplimiento de una meta. El reporte cuatrimestral que se realiza con base en la remisión de las MIR constituye una autoevaluación y la SEPAF no corrobora la validez y calidad de la información que se le proporciona, por lo que existe el incentivo para manipular la información con la intención de evitar amonestaciones. Sin embargo, como una nota positiva en esa dinámica de evaluación, los funcionarios concuerdan con que existe un muy buen nivel de comunicación y colaboración entre la SEPAF y las distintas dependencias, así como entre las direcciones operativas y financieras al interior de cada una. A su vez, indican que sí se ha logrado una armonización entre el ritmo de la ejecución de los programas y los presupuestos respectivos.

Durante 2015 se llevó a cabo 15 evaluaciones externas a programas sociales, pero todavía ninguna se ha realizado dentro del sector justicia, informó la SEPAF. A su vez, ya se constituyó un

fideicomiso para evaluar programas públicos (Fondo Evalúa Jalisco), cuyo Comité Técnico sesionó por primera vez en septiembre de 2015; esto bajo la lógica de que dentro de la presupuestación de cada programa debe incluirse el costo de su evaluación. Para 2016, se tomó el 2% del presupuesto de los programas presupuestarios para destinarlo al fideicomiso, a partir del cual se financiarán las evaluaciones externas. Se espera que con el paso de los años crezca el fondo para evaluación y que este trascienda a la siguiente administración. Por lo anterior, aún no puede determinarse si el diseño de los programas en el sector justicia es el idóneo para solucionar los problemas hacia los cuales se encuentran orientados, tomando en cuenta las limitaciones en los indicadores con los que se cuenta hasta ahora, mismas que serán expuestas en el siguiente apartado. Por otra parte, dentro de la administración local, las distintas dependencias exigen incrementos presupuestarios cada año, de acuerdo con sus asignaciones históricas. Es decir, aún no existe interiorización de las dinámicas presupuestarias que implican poner en marcha un Pbro. Para lograr lo anterior, hace falta construir una herramienta que permita aterrizar, por ejemplo, el monto de lo asignado con el nivel de satisfacción ciudadana para así poder tomar decisiones estratégicas de alto nivel. La SEPAF tiene el reto constante de cambiar la lógica con que las dependencias ven las asignaciones presupuestarias, transitando así hacia un modelo de asignación basado en resultados y no en presupuestos históricos.

En el grupo focal, los servidores públicos manifestaron que será la SEPAF la dependencia encargada de aplicar las medidas correctivas para el siguiente año presupuestario, 2017, en caso de que los resultados de los indicadores no sean los esperados. Se informó también que ya se eliminó un programa presupuestario denominado “Computadora por Familia”, a partir de una autoevaluación crítica de sus resultados, pero que no se cuenta con un mecanismo sistematizado. Aunado a esto, los representantes de la sociedad civil participantes en las mesas de trabajo expresaron desconocer quién es el órgano encargado de vigilar el desempeño de los programas presupuestarios y cómo ser parte de este proceso de forma proactiva, por lo que hace falta un esquema de difusión para los miembros de la sociedad civil que se podrían involucrar con el uso de esa información.

Para 2017, la SEPAF planea recortar el presupuesto de aquellos programas que no cumplan con las metas proyectadas, una vez que se realicen las evaluaciones externas correspondientes a lo largo de 2016. Frente a esto, se reitera que debe existir un mayor énfasis en la proyección adecuada de las metas, ya que, a decir de la información que se pudo recabar, hoy la mayoría de los programas del sector presentan evaluaciones que van más allá del 100%.

No fue posible acceder a información relacionada con el seguimiento de los programas presupuestarios que están a cargo del Poder Judicial, ni la manera en que el Comité de Planeación del Poder Judicial recopila la información respectiva y evalúa el desempeño de los programas. Los datos disponibles al público a través de los portales oficiales no permiten mayor entendimiento de la manera en que el Poder Judicial monitorea y recopila información relacionada con el ejercicio de sus recursos.

En concreto, las cuentas públicas del Poder Judicial contienen documentos de una hoja que muestran un balance de resultados.<sup>70</sup> La información sobre la planeación estratégica gubernamental, que de oficio debería encontrarse disponible en términos de los criterios vigentes de transparencia de la información pública, es limitada.<sup>71</sup> Dentro de los manuales de organización, operación, procedimientos y servicios no hay exigencias de seguimiento y supervisión relacionadas con una GpR. Tampoco existe información respecto a los indicadores que permitan rendir cuenta de los objetivos y resultados del Poder Judicial, ya que se trata de “Información en proceso de actualización en virtud de las reformas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios”. Lo mismo sucede para la información obligatoria relativa a la gestión pública, donde no existe información respecto a los programas sociales (objetivos, metas, presupuesto y reglas de operación), ni las políticas públicas que elabora y aplica el Poder Judicial, por no ser aplicables al Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Es decir, a pesar de tratarse de recursos públicos que se rigen con base en los mismos principios, el Poder Judicial de Jalisco tiene por delante muchos retos para informar si el presupuesto que se le asigna se utiliza de manera adecuada y, sobretodo, genera los resultados esperados.

En el caso de México, el Reglamento de la Ley de Planeación Estatal (artículo 89) indica que para el proceso de planeación para el desarrollo, el control<sup>72</sup> y las evaluaciones realizadas por la SEPAF, a través de su Unidad de Evaluación, constituyen actividades continuas y esenciales que proporcionan información para entender los problemas a nivel de programas, políticas y estrategias de la administración pública local. No obstante, lo anterior no interfiere ni contraviene con las funciones de control y evaluación asignadas a la Contraloría del Estado de Jalisco, en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

El portal oficial de la Contraloría Estatal no cuenta con una herramienta de búsqueda que permita conocer las auditorías que incluyan irregularidades encontradas en la ejecución de los programas presupuestarios a cargo de la administración local. Por ende, no fue posible determinar si se ha observado en las dependencias relacionadas con el sector justicia alguna irregularidad relacionada con la planeación, presupuestación y evaluación de los programas. Sin embargo, destaca el caso de la auditoría concluida en 2014 respecto a la obra pública “Ciudad Judicial de Jalisco”,<sup>73</sup> la cual se edificó como parte de la implementación del NSJP. Sus conclusiones mostraron irregularidades en la planeación, programación y presupuestación de la obra y en el procedimiento de adjudicación del contrato, así como pagos en exceso, pagos improcedentes a las empresas ganadoras y deficiencias en la ejecución y conclusión de los trabajos, entre otras cuestiones. En suma, el ejercicio de 51.7 millones de pesos fue objeto de irregularidades, lo cual constituye un 7.45% del total de los recursos invertidos a través de la SEPAF y la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública del Estado.

---

<sup>70</sup> Unidad de Transparencia del Supremo Tribunal de Justicia, Cuentas públicas. Disponible en:

<http://www.stjjalisco.gob.mx/pages/transparencia/cuentaspublicas>

<sup>71</sup> Dicha información fundamental corresponde a las XIV fracciones del artículo octavo de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Jalisco y sus municipios, y se encuentra disponible en: <http://www.stjjalisco.gob.mx/pages/transparencia/articulos>

<sup>72</sup> De acuerdo con el marco jurídico, el Control constituye un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

<sup>73</sup> Los documentos relacionados con la auditoría pueden consultarse en el portal oficial de la Contraloría del Estado: <http://ce.jalisco.gob.mx/auditoria-ciudad-judicial>

Lo anterior muestra, a partir de la información que se tiene disponible, los riesgos que enfrenta el manejo de los recursos dentro del sector justicia y de cómo es que las fallas de la planeación repercuten en la ejecución de los proyectos de infraestructura. Tal es el caso de una inadecuada implementación del Pbro. Los funcionarios que participaron en el grupo focal expresaron que las auditorías realizadas en el sector justicia, privilegian la verificación de procesos burocráticos y no el logro de las metas y/o resultados de gestión.

En lo que corresponde al Poder Judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (artículo 179) prevé que corresponde a la Dirección de Administración y Contraloría del Poder Judicial comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de cada órgano jurisdiccional, de las obligaciones derivadas en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos. No obstante, la única información disponible relacionada con dicha Dirección es su organigrama y el desglose de sus funciones.<sup>74</sup> Los portales oficiales a cargo del Poder Judicial no proporcionan información sobre las auditorías que han llevado a cabo.

En el caso de México, las auditorías externas son realizadas por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. La Auditoría es un órgano técnico de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado de autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es la auditoría de la cuenta pública y los estados financieros formulados por los poderes del Estado y cualquier persona física o jurídica que reciba fondos públicos. No obstante, el portal de la Auditoría tampoco cuenta con un apartado dedicado a las auditorías realizadas a las cuentas públicas que sea de acceso fácil al público, ni con una herramienta de búsqueda que permita localizar las observaciones hechas en materia de planeación, presupuestación y ejecución del gasto bajo la perspectiva de una GpR.

La Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus municipios (artículo quinto) prescribe que la fiscalización superior a cargo de la Auditoría local debe coordinarse con las entidades fiscalizables para construir un sistema de evaluación del desempeño. Esto, para que los entes y sujetos fiscalizados registren el grado de cumplimiento de sus metas y objetivos. Sin embargo, la evidencia muestra que en este ámbito la eficacia de las normas enfrenta serias dificultades.

Por otro lado, pese a que la Auditoría se encuentra obligada a publicar un informe final de resultados, sus informes no son públicos.<sup>75</sup> De acuerdo con su portal de transparencia, la Auditoría no debe publicar la información relacionada con los expedientes con motivo de la fiscalización de las cuentas públicas y evaluación del desempeño, por lo que se muestra la leyenda “No aplica”.<sup>76</sup> Esto muestra una total desconexión entre las exigencias del marco jurídico en términos de transparencia y rendición de cuentas y la calidad de la información realmente disponible.

---

<sup>74</sup> Poder Judicial del Estado de Jalisco, Dirección de Contraloría, Auditoría Interna y Control Patrimonial, disponible en: <http://www.stjjalisco.gob.mx/pages/organigramas/organigrama?doc=Contraloria#stq=&stp=0>

<sup>75</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.; CUCEA, Auditorías Superiores Locales en México, Resultados de la evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia, junio 2013.

<sup>76</sup> Auditoría Superior del Estado de Jalisco, “Información Fundamental”, artículo noveno de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco, fracción XVIII, inciso k), disponible en: <http://www.asej.gob.mx/Modulos/Transparencia/CONTENIDO/Art-9%20inciso%20K.html>

### 5.1.2 Costa Rica

En el caso de Costa Rica, la Contraloría General de la República (CGR) es reconocida como una de las instituciones de este tipo más fuertes en Latinoamérica (PNUD, 2004). En comparación con el gasto que realizan otros países centroamericanos en sus entidades contraloras, el presupuesto de la CGR es muy superior. Otra institución llamada a ejercer control externo es la Asamblea Legislativa. Tradicionalmente el Poder Legislativo se limitaba a aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central y la CGR fiscalizaba su ejecución, además de aprobar los presupuestos de las instituciones descentralizadas. Sin embargo, en los últimos años, la Asamblea Legislativa ha incursionado en la fiscalización de la ejecución presupuestaria, especialmente por medio de la Comisión Especial Permanente de Ingreso y Gasto Público. Su función es la vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública.

Las normas constitucionales y legales crean robustos incentivos para el control externo en Costa Rica. La CGR desarrolla sus atribuciones de control externo mediante dos procesos: los controles previos y los controles posteriores.<sup>77</sup> Los primeros hacen referencia a aquellos que se aplican antes de la ejecución del gasto o de un acto por parte de la administración pública y que son necesarios para que esos actos o gastos surtan efectos en la vida jurídica. Bajo esta modalidad, el alcance del control de la CGR se extiende a todas las instituciones públicas, pues todas tienen que realizar procedimientos tales como: aprobaciones presupuestarias, contrataciones directas, resolución de apelaciones, objeciones a carteles de licitación, aprobaciones de compras, entre otros. La División

#### **Instrumentos para el control de la Hacienda Pública en Costa Rica**

*Informes de fiscalización:* son informes producidos como resultado de una investigación, informes de fiscalización, o estudios especiales, que incluyen recomendaciones o disposiciones específicas. Pueden originarse en una denuncia, en una solicitud de un diputado o por decisión del órgano contralor. Para la definición de cuáles instituciones serán objeto de fiscalización cada año, las distintas áreas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa definen áreas de fiscalización prioritarias. Esta definición se relaciona con los objetivos e intereses definidos por la institución en la Estrategia Institucional, para identificar a las posibles instituciones. Posteriormente, en consenso con las autoridades ejecutivas, se decide en cuáles instituciones se realizarán los estudios.

*Informes de seguimiento:* son estudios que tienen como objetivo la verificación del cumplimiento de las recomendaciones y disposiciones emitidas por la Contraloría. También se programan anualmente de acuerdo con las áreas de fiscalización y objetivos definidas por la FOE. Posteriormente se ahondará en el trabajo en esta materia realizado por la CGR durante 2001, precedido por una breve descripción de los tipos de seguimiento.

*Relaciones de hecho:* son informes que establecen una reacción causal entre una posible anomalía o irregularidad y sus posibles responsables.

*Oficios:* tienen la función de emitir un criterio del órgano contralor que no necesariamente incluye recomendaciones o disposiciones.

El seguimiento de las recomendaciones y disposiciones del órgano contralor se realiza mediante 2 procesos: el seguimiento de "escritorio" y el seguimiento "de campo". Cada uno de los procesos de seguimiento lo realiza el área o división que emite las recomendaciones o que tiene el caso bajo su competencia.

Fuente: (Villarreal, 2003)

<sup>77</sup> Definición del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) hoy "OLACEFS". Control posterior: se entiende como aquel que se realiza luego de haberse efectuado el gasto, este control sí es posible realizarlo tanto para las Instituciones Centralizadas como para las Descentralizadas. De lo anterior se infiere que el control que tiene la Contraloría sobre los Organismos Descentralizados es únicamente a través de auditorías que cada cierto tiempo se verifican en esas instituciones.

de Fiscalización Operativa y Evaluativa (FOE) tiene a su cargo tanto los procesos de aprobación presupuestaria como el de fiscalización posterior. Se divide en diez áreas de fiscalización, agrupando instituciones del sector público según su afinidad en cuanto a objetivos, funciones, sustancias u otros criterios.

La mayor demanda de trabajo en el área de controles previos, después de las aprobaciones presupuestarias, es generada por los refrendos a contratos de la administración pública, pues en 1998 la Sala Constitucional obligó a la CGR a refrendar todos los convenios o contratos que los entes de la administración establezcan con terceros o entre sí. Por otra parte, los controles posteriores<sup>78</sup> son los que se ejercitan una vez que se ha ejecutado el gasto o el acto o decisión de que se trate. Es en este ámbito donde la Contraloría ejerce, fundamentalmente, su labor de fiscalización operativa y evaluativa por medio de estudios de fiscalización, estudios de seguimiento para el cumplimiento de recomendaciones y disposiciones, la atención a denuncias específicas, entre otras.

En el caso de Costa Rica, las debilidades principales de la CGR en materia de control se relacionan con:

- Excesivo énfasis en el control formal de la legalidad: se ha probado reiteradamente que el control de legalidad no detecta irregularidades e ineficiencias en el uso de los recursos públicos. La corrupción en Costa Rica es, sobre todo, una corrupción legalista, que se adecúa a los procesos administrativos.
- Falta de seguimiento: el seguimiento de las recomendaciones y disposiciones del órgano contralor se realiza mediante 2 procesos: el seguimiento de “escritorio” y el seguimiento “de campo”. Cada uno de los procesos de seguimiento lo realiza el área o división que emite las recomendaciones o que tiene el caso bajo su competencia. El seguimiento de escritorio implica la verificación de las recomendaciones mediante una comunicación permanente entre la CGR y la institución fiscalizada. Generalmente, se fijan plazos a la institución fiscalizada para implementar las recomendaciones emitidas. Por su parte, el seguimiento de campo se realiza mediante la ejecución de estudios especiales de seguimiento. El responsable de la fiscalización se desplaza a la entidad fiscalizada para verificar el cumplimiento de las disposiciones emitidas.
- Aplicación de sus recomendaciones: las recomendaciones de la CGR son de acatamiento obligatorio para la Administración, pero la CGR no lleva un seguimiento sistemático de adopción por parte de la administración activa. Esto impide la aplicación de sanciones. Por ejemplo, la CGR ha señalado en sus informes recientes serias anomalías en la administración de recursos en la CCSS, sin que estas prácticas hayan sido corregidas.
- Finalmente, la CGR no cuenta con una estrategia de selección de sectores a fiscalizar, paralelamente a una falta de transparencia en cuanto a los criterios utilizados por esta institución para escoger qué instituciones fiscalizar cada año.

---

<sup>78</sup> CGR, *Memoria Anual*. P. 3. Desde esta perspectiva, los controles de eficiencia están asociados a los controles posteriores, los cuales modernamente se vinculan con la posibilidad de poder hacer evaluaciones de desempeño, de resultados, de gestión, de impacto, que trascienden la mera determinación de su conformidad con lo actuado en una norma jurídica; de ahí que cercenar este tipo de controles es dejar a la Contraloría sin la posibilidad de cumplir un efectivo control posterior.

### 5.1.3 República Dominicana

El artículo 248 de la Constitución de la República, en el cual se define a la Cámara de Cuentas como “el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado”, y se le confiere la responsabilidad de ejercer la función de control externo posterior y fiscalización de las actuaciones de los administradores de las instituciones públicas. Como Órgano Superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría de los recursos públicos, la Cámara de Cuentas tiene la responsabilidad de fiscalizar el Presupuesto General del Estado para comprobar el cumplimiento de las normativas constitucionales y legales en materia de formulación y ejecución presupuestaria. Esta fiscalización tiene la finalidad de suministrar al Congreso Nacional la información necesaria para ejercer su función de Control Legislativo y Político y conlleva la puesta en práctica de múltiples procedimientos, tanto técnicos como metodológicos, como son las auditorías, estudios e investigaciones especiales y el análisis y la evaluación de la ejecución presupuestaria, de Deuda Pública y los Estados Financieros de las instituciones. La función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas en materia presupuestaria supone el agotamiento de diversos procesos que permitan comprobar que en la gestión del Presupuesto se han observado y respetado las normas legales contenidas en la legislación, que se han cumplido los procedimientos de contabilidad pública establecidos para la aplicación de los recursos del Gobierno y que se ha hecho uso apropiado y transparente de los Fondos Públicos.

Asimismo, implica comprobar si los objetivos, las metas e indicadores propuestos en la política presupuestaria al momento de la formulación del Presupuesto fueron alcanzados de manera adecuada y si respondieron a las prioridades públicas a las que estaban destinados. En este sentido, la Cámara de Cuentas realiza una serie de procesos que incluye la gestión, captura, procesamiento y verificación de la información y el análisis y evaluación de la formulación y ejecución del Presupuesto, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Guía de Análisis Presupuestario.

El Tribunal Constitucional de República Dominicana en su Sentencia TC 0305/14 ha señalado lo siguiente: “Cabe agregar, además, que el artículo 30 de la Ley No. 10-04 precisa que el control externo cubre tanto la evaluación de la “legalidad y confiabilidad de la información presentada en los estados financieros y presupuestarios” (auditoría financiera), como la verificación de “si los resultados esperados por las instituciones del Estado y sus programas se están logrando con observancia de la ética, así como con criterios de eficiencia, de economía y adecuado cuidado del ambiente” (auditoría de gestión). La función de control del Congreso Nacional no puede reducirse a procedimientos determinados, ya que abarca la totalidad de sus actuaciones como órgano de representación popular. Así, en primer lugar, el control legislativo de los órganos constitucionales se manifiesta a través de la adopción de la ley orgánica que habría de regirlos. Esta constituye una forma de control primaria, porque el legislador actúa en el momento de formación de la normativa que delimita y condiciona el ejercicio de sus facultades y competencias, siempre y cuando no vulnere el núcleo esencial de la autonomía constitucional. El control del Poder Legislativo también se hace patente en la aprobación del presupuesto<sup>31</sup> que han de aplicar anualmente los órganos constitucionales”.

Sin embargo, hasta la fecha, la Cámara de Cuentas no ha jugado su rol de evaluador del desempeño de las instituciones del sector justicia.

#### *5.1.4 Colombia*

La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado, es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Tiene a su cargo la función pública de ejercer el control y vigilancia sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La CGR, como entidad superior de fiscalización, tiene a su cargo, básicamente, dos tipos de responsabilidades: por un lado, auditar la administración pública de cara a establecer su idoneidad para alcanzar los objetivos y ejercer las funciones para las cuales fue creada. Ello ha de lograrse con una gestión eficiente, eficaz, transparente y económica. Los resultados de dichas auditorías han de ser insumos esenciales para adoptar los correctivos a que haya lugar. Claro está, ante conductas lesivas del erario, se genera responsabilidad fiscal, que se imputa mediante procedimiento que garantiza el debido proceso.

El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Dicho control lo realiza en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 267 de 2000, en su artículo 5, la Contraloría General de la República tiene las siguientes funciones:

Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

- Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Estado a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
- Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución.
- Ejercer el control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial en los casos previstos por la ley.
- Ejercer funciones administrativas y financieras propias de la entidad para el cabal cumplimiento y desarrollo de las actividades de la gestión del control fiscal.

- Desarrollar actividades educativas formales y no formales en las materias de las cuales conoce la Contraloría General, que permitan la profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal territorial y de los entes ajenos a la entidad, siempre que ello esté orientado a lograr la mejor comprensión de la misión y objetivos de la Contraloría General de la República y a facilitar su tarea.
- Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales.<sup>8</sup> Prestar su concurso y apoyo al ejercicio de las funciones constitucionales que debe ejercer el Contralor General de la República en los términos dispuestos en este decreto.
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno de los términos previstos en la Constitución Política y la ley.

## 5.2 El uso de indicadores judiciales en el sistema presupuestario

En la mayoría de los países que ya cuentan con sistemas avanzados de medición del desempeño judicial, el desarrollo y la definición de los indicadores no se logró sin resistencia dentro del Poder Judicial. Por ejemplo, las organizaciones profesionales de jueces en dichos países expresaron muchas dudas acerca de la construcción de un indicador de calidad basado en la tasa de apelación o de casación. Se planteaba que esto podría dar lugar a violaciones a la independencia interna y a la libertad de interpretación jurídica por parte de los Magistrados de Primera Instancia. Otros esfuerzos por lograr énfasis en la celeridad procesal también han sido rechazados por grupos de interés a lo interno del sector justicia, pues según ellos pone en riesgo la calidad del proceso jurisdiccional y compara a los tribunales con empresas de manufactura en donde lo único que importa es la cantidad y rapidez con que se producen una serie de bienes o servicios.

En efecto, la idea de que el indicador de “calidad judicial” no es fácil de lograrse con una simple medición empírica, tiene muchos adeptos. El juez Harry Edwards, de la Corte de Apelaciones Federal, para el Circuito de Washington, DC (EE.UU.) es quizás el más fuerte crítico de los esfuerzos para medir cuantitativamente la actividad de los jueces y tribunales. Por ejemplo, en un artículo el jurista se refiere a los intentos de utilizar técnicas cuantitativas para estudiar el Poder Judicial, y plantea que “los estudios cuantitativos de decisiones judiciales deben considerarse con mucha cautela. En la mayoría de los casos, el análisis de regresión no captura adecuadamente los matices humanos, por lo que los estudios empíricos en la toma de decisiones judiciales que se basan únicamente en esta herramienta son inherentemente defectuosos.”<sup>79</sup>

Independientemente de cómo se evalúa el desempeño del aparato judicial, la mayoría de los expertos considera que estas iniciativas tienen implicaciones importantes para los incentivos y la cultura organizacionales. Si medimos un área en particular y, especialmente, si nos enfocamos en

<sup>79</sup> Harry T. Edwards, *The Effects of Collegiality on Judicial Decision Making*, 151 U. PA. L. REV. 1639, 1656 (2003). See also Harry T. Edwards, *Collegiality and Decision Making on the D.C. Circuit*, 84 VA. L. REV. 1335 (1998).

relacionar los insumos entregados en función de su rendimiento esperado, y dicho rendimiento lo resumimos en una serie pequeña de criterios/indicadores, es de esperarse que estos actores ajustarán su conducta en respuesta a los incentivos positivos y negativos creados por esta información.

En general, para los fines de la presente investigación, consideramos que un conjunto simple de indicadores puede servir los propósitos de instalar el PbR, a saber:

- Número de casos por juez
- Productividad por juez
- Duración promedio de los procesos penales
- Costo por caso
- Tasa de liquidación anual
- Cantidad de expedientes pendientes.

Una consecuencia importante de este enfoque es que el comportamiento judicial es probable que difiera en los distintos sistemas legales nacionales e incluso a lo interno del aparato judicial de una nación específica (caso federal), en la medida en que los componentes del sistema se diferencian en los incentivos y las limitaciones que imponen a los jueces y Ministerio Público y demás auxiliares del sistema de justicia. También es preciso notar que en algunos sistemas judiciales la tasa de reversión (apelación o casación) de un juez o de un distrito/circuito puede ser un criterio crítico del rendimiento, mientras que en otros países se colocaría más peso en la celeridad procesal. Hay países que incluso ponen énfasis en la frecuencia en que la opinión de un juez fue citada por otros tribunales.

La eficiencia, la eficacia y la equidad son objetivos centrales para la administración de justicia penal. Eficiencia significa económicamente la aplicación de los recursos disponibles para lograr los objetivos organizacionales. La efectividad se refiere a la realización por parte del sistema de justicia de las actividades correspondientes con estrecho apego al debido proceso de la ley, la proporcionalidad y las protecciones constitucionales que ofrece a las partes en un conflicto judicial. En lo que respecta a la equidad, se busca que haya igualdad de trato en el manejo de los casos judiciales, dando la misma importancia a los factores legalmente relevantes, sin consideración de las partes involucradas o de circunstancias ajenas al marco legal aplicable.

### *5.2.1 Costa Rica*

El Poder Judicial tiene tres indicadores de resultados asociados a su presupuesto: Justicia, Defensa Pública y Atención de Víctimas y Testigos, que se establecen en función de los casos terminados. De igual forma, se comentó que el sentir en el Poder Judicial es que esos “resultados” no cobijan todo el

accionar institucional. También se abordó el tema de que en Hacienda se han dado cuenta de que toda la parte de la estructura programática del presupuesto está siendo una limitación para poder, en realidad, hacer una asignación por resultados, ya que lo que se desea en primera instancia es el producto, pero para poder llegar a esos resultados se debe tener una estructura que permita, a través de los programas, ir construyendo ese resultado.

El Poder Judicial cuenta actualmente con indicadores de desempeño en dos circuitos judiciales y se puso como ejemplo el producto del trabajo que han hecho en términos de la redefinición de los procesos y los estudios de tiempos y movimientos. Esto ha permitido que se redujera el tiempo en la entrega del expediente al ciudadano, en donde se pasó de hacerlo en 15 días a hacerlo en forma inmediata. De igual forma, se hizo referencia que en el caso del Circuito Judicial de Cartago tienen información actualizada de cuántos son los casos ingresados, las sentencias dictadas, la periodicidad y el grado de avance. En el tema de los indicadores también se planteó la sugerencia a los funcionarios del Poder Judicial de que clasificaran los juicios categorizados por grado de complejidad, lo que permitiría tener información más precisa, tal y como lo hace el Organismo de Investigación Judicial.

### *5.2.2 Estado de Jalisco, México*

En el caso de México, en términos de la Ley de Planeación Estatal (artículo 2 BIS), una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) constituye un instrumento de programación del PbR que permite una evaluación de los bienes y servicios que se entregan a la población y los resultados del programa presupuestario al que evalúa. A su vez, y como ya se citó previamente, cada dependencia es responsable de coordinar la elaboración de las MIR para la ejecución de los programas a su cargo, con base en los lineamientos que emite la SEPAF para la elaboración, seguimiento y evaluación de estas y sus indicadores.<sup>80</sup> Por lo tanto, cada dependencia construye sus MIR discrecionalmente y las envía a la SEPAF para que esta las dictamine y las incluya en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año, tal y como quedó detallado en el apartado 3.3 de este informe.

A pesar de ese esfuerzo, hoy, a ocho años de que comenzara este cambio en la manera de evaluar el gasto público, ningún programa presupuestario relacionado con el sector justicia de Jalisco contiene indicadores de desempeño o de calidad, por lo que todos los existentes son de tipo cuantitativo, relacionados con los insumos, las actividades y los servicios administrativos y judiciales. Cabe destacar que, para el Poder Judicial, no fue sino hasta el ejercicio presupuestario de 2015 que se elaboró un PbR, por lo que también se hace uso de indicadores cuantitativos. El Gobernador del Estado de Jalisco expuso que serían hasta 2016 las primeras evaluaciones de impacto de los programas presupuestarios de la administración pública local.<sup>81</sup> En concordancia, y como parte del acercamiento a la SEPAF a través del grupo focal, trascendió que hasta ahora dentro

<sup>80</sup> Artículo 20 BIS de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco.

<sup>81</sup> *Gobierno del Estado de Jalisco*. “Anuncio del Gobernador del Estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz”, noviembre 25, 2015, disponible en : <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/discursos/31883>

del sector justicia las MIR utilizadas no cuentan con estándares de calidad en las metas proyectadas, ni se han previsto estándares de impacto.

A continuación, la información disponible relacionada con los programas presupuestarios ligados al sector justicia, que pudo ser detectada haciendo un ejercicio muy sencillo de la información que está disponible para la ciudadanía en los portales electrónicos correspondientes:<sup>82</sup>

### 5.2.2.1 Portal de la Secretaría de Planeación y Finanzas

Debido al rol central que toma la SEPAF dentro de la planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios, en primera instancia se recurrió a la consulta de su portal oficial. Como resultado, se identificó que en dicho portal está disponible información relacionada con los informes de evaluación y la agenda de mejora de algunos programas presupuestarios.<sup>83</sup> Sin embargo, en la lista que muestra el portal no se encuentran programas relacionados con el sector justicia. Se hizo uso del buscador del sitio web de la SEPAF para acceder a los programas pertenecientes a la Fiscalía General del Estado para diversos años; sin embargo, el alcance fue limitado como se puede observar en la siguiente imagen:

The screenshot shows a web browser window with the URL [sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/evaluaciones-programas](http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/evaluaciones-programas). The page title is "Evaluación de programas". Below the title, there are four filter dropdown menus: "Estatus" (set to "- Todos -"), "Dependencias" (set to "Fiscalía General del Estado", which is highlighted with a red box), "Año" (set to "2014"), and "Tipo de evaluación" (set to "- Todos -"). At the bottom right of the filters, it says "Aut" and "Fecha de actualización: 08 de Enerc". Below the filters, there is a link: "? ¿Existe algún problema con esta página?". At the bottom of the page, there is a footer for the "Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas" of Jalisco, including the address "Pedro Moreno #281, Guadalajara, Jalisco, México", phone numbers "1 (33) 01 (33) 3668-1757, 3668-1700 y 01-800-715-1582", hours "9:00 a 15:00 hrs.", and email "contribuyente@jalisco.gob.mx".

<sup>82</sup> Consultas realizadas entre enero y marzo de 2016.

<sup>83</sup> Sitio web: <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/evaluaciones-programas>

En otra sección del sitio oficial de la SEPAF<sup>84</sup> destinado a la transparencia, se encuentra información actualizada al 22 de abril de 2015, sobre programas presupuestarios correspondientes a la dimensión *Garantía de Derecho y Libertad* que ya fueron mencionados, mismos que también aparecen reportados en el Informe de Gobierno 2014, al cual se hará referencia a continuación. Los indicadores presentados para los diferentes programas son de tipo cuantitativo y no es posible acceder a las evaluaciones hechas a los programas en cuestión, ni a mayor detalle sobre los mismos:



## Justicia y Estado de Derecho

Compartir :

| Programa / Componente  | Indicador   | Valor Programado | Avance   | % Avance programa | Semáforo  |
|--|---|------------------|----------|-------------------|-----------|
| <b>Impartición de Justicia Laboral en el Estado</b>              |   |                  |          |                   |           |
| Huelgas solucionadas en el Estado                                | Número de soluciones de emplazamientos a huelga                   | 2,721.0          | 2,705.0  | 99.4%             | ACEPTABLE |
| Juicios Laborales resueltos vía jurisdiccional y/o conciliatoria | Número de Juicios resueltos vía jurisdiccional y/o conciliatoria  | 15,895.0         | 17,822.0 | 112.1%            | ACEPTABLE |
| Ratificación de Convenios y Renuncias fuera de Juicio.           | Número de Ratificación de Convenios y/o renuncias fuera de Juicio | 41,347.0         | 43,590.0 | 105.4%            | ACEPTABLE |

### 5.2.2.2 Informe de Gobierno 2014

Por otro lado, el Informe de Gobierno para el año 2014, en su Tomo III, contiene información de 434 programas y el seguimiento de 1,205 indicadores desde los niveles operativos hasta los de impacto social, lo cual es parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).<sup>85</sup> Dicho informe contiene el desglose de 27 programas relacionados con la procuración e impartición de justicia civil, laboral, penal y de seguridad pública bajo la temática sectorial “Justicia y Estado de Derecho”, así como 20 programas bajo la temática sectorial “Seguridad Ciudadana”.<sup>86</sup> Como se había mencionado, ambas temáticas sectoriales se encuentran estrechamente relacionadas con el sector justicia y son parte de la dimensión *Garantías de Derecho y Libertad*, prevista en el PED.

<sup>84</sup> Sitio web: <http://sepaf.jalisco.gob.mx/transparencia/seguimiento-programas-presupuestarios/avance-de-los-indicadores-de-gestion-de-los-programas-presupuestarios/justicia-y-estado-de-derecho>

<sup>85</sup> *Informe de Gobierno 2014*. Tomo III: Informe de Programas Presupuestarios. Disponible en:

[http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/informe\\_jas\\_tomo\\_iii\\_informe\\_de\\_programas\\_presupuestarios.pdf](http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/informe_jas_tomo_iii_informe_de_programas_presupuestarios.pdf)

<sup>86</sup> De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, esta temática busca: “Garantizar la paz social por medio de la consolidación de un Estado de derechos que propicie la impartición de justicia accesible, transparente, expedita y efectiva.”

De la información disponible en el Informe sólo es posible advertir el nombre del programa, sus indicadores y el nivel de cumplimiento. No obstante, se observa que, en términos generales, los indicadores no están diseñados para medir el impacto de los programas presupuestarios sobre el problema que se intenta contrarrestar, sino que están orientados solamente hacia la medición del volumen del quehacer gubernamental. Por ejemplo, dentro de la temática “Seguridad Ciudadana”, el indicador para el programa de “Capacitación y Profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia del Estado” es el número de servidores públicos que fue capacitado. Asimismo, uno de los indicadores para el programa “Comisaría de Investigación” es el número de operativos estratégicos implementados. Por último, el indicador para el programa “Comisaría de la Fuerza Policial Metropolitana” es el número de personas detenidas por actividades delictivas.

La temática sectorial “Justicia y Estado de Derecho” presenta el mismo tipo de indicadores. El programa “Inspección y Vigilancia de los Servicios de Seguridad Pública” es evaluado mediante un indicador, entre otros, que mide el número de reportes de inspección en lugares de detención preventiva. Por otro lado, el programa “Procuración de Justicia” es evaluado por el número de personal operativo y administrativo que es capacitado. Adicionalmente, el programa “Coordinación y Fortalecimiento de los Servicios en Materia de Procuración de Justicia Social al Interior del Estado” es evaluado con base en el número de convenios celebrados con municipios. Finalmente, la medición del avance de los programas “Apoyo Jurídico de Calidad y Gratuito” y el de “Defensa Humana y Eficiente a Todos los Jaliscienses” se realiza a través del número de usuarios atendidos.

Dentro de la temática sectorial que se ha descrito, hay un grupo de indicadores para el programa “Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco”, los cuales se muestran a continuación:

| Programa / Componente   | Indicador   | Programado | Real | % Avance programa | Semáforo         |
|---|---|------------|------|-------------------|------------------|
| <b>Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco</b>   |   |            |      |                   |                  |
| Proponer al Consejo los proyectos de adecuación del marco normativo: constitucional, de leyes ordinarias y reglamentarias del Nuevo Sistema de Justicia Penal y de las instituciones operadoras.  | Reorganización Institucional del Sistema de Justicia Penal                          | 9.0        | 10.0 | 111.1%            | ACEPTABLE        |
| Someter a la consideración del Consejo los criterios para la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional, así como acuerdos de coordinación y colaboración con instituciones de carácter público y privado, nacionales y extranjeras. | Convenios de Colaboración.  | 2.0        | 2.0  | 100.0%            | ACEPTABLE        |
| Sugerir los acuerdos, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos normativos necesarios para el debido cumplimiento del objeto del presente instrumento.  | Gestión para la Operación, Equipamiento de la Infraestructura y Capacitación Humana | 1.0        | 1.0  | 100.0%            | ACEPTABLE        |
| <b>Promedio del programa</b>  |   |            |      | <b>103.7%</b>     | <b>ACEPTABLE</b> |

Es importante reiterar que la calidad de información de que se dispone definirá la calidad de las políticas públicas. Como se puede apreciar, la evidencia encontrada muestra pocos indicadores para dar seguimiento puntual a un esfuerzo de gran complejidad como lo es la puesta en marcha del NSJP. Ninguno de esos indicadores permite generar un diagnóstico sobre cuál ha sido el impacto real de los recursos públicos invertidos en la implementación del NSJP.

Tomando como referencia dicho Informe de Gobierno de Jalisco para 2014, la información no permite advertir la forma en que el PbR incide en las dinámicas de planeación y presupuestación de los diferentes programas. Se exponen pocos indicadores para la evaluación de cada uno de los programas y aquellos con los que se cuenta no ponen énfasis en la calidad del quehacer gubernamental, sino en la cuantificación de este. A pesar de ello, es relevante apuntar que la generalidad de programas de las temáticas sectoriales “Seguridad Ciudadana” y “Justicia y Estado de Derecho” se encuentra evaluada favorablemente e, inclusive, rebasa las metas proyectadas (más del 100% de cumplimiento reportado), lo que indica una problemática en el diseño de los indicadores, los objetivos planteados, así como en la generación de insumos de información que permitan una evaluación adecuada.

### 5.2.2.3 Portal “Evalúa Jalisco”

El Gobierno de Jalisco cuenta con una plataforma llamada “Sistema de Monitoreo de Programas Públicos: Evalúa Jalisco”, el cual proporciona la descripción, el objetivo general y las modalidades de apoyo de diversos programas presupuestarios.<sup>87</sup> Se trata de una plataforma que permite visualizar los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del Estado. El portal otorga la posibilidad de descargar los requisitos, ficha básica, reglas de operación, MIR, padrón único de beneficios, evaluaciones e información del desempeño (MIDE Jalisco) de los programas. Como se había referido, la información para generar las mediciones del SED debe ser generada de forma cuatrimestral por la SEPAF, una vez que las dependencias le han remitido sus matrices de indicadores con los avances realizados, por lo que el portal en cuestión debe ser actualizado, por lo menos cada cuatro meses.

Dicho portal también permite visualizar los programas de acuerdo con la dimensión del PED a la que pertenecen. La dimensión *Garantía de Derechos y Libertad* contiene sólo seis programas y acciones; de estos, cinco corresponden a la temática sectorial “Justicia y Estado de Derecho” y uno a “Seguridad Ciudadana”, lo cual es un número mucho menor en comparación con el total de programas referidos en el Informe de Gobierno 2014. A continuación el formato en que se presenta:



<sup>87</sup> Sitio web: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>

Al obtener acceso al desglose de la temática “Seguridad Ciudadana”, se muestra la acción denominada “Programas Preventivos”,<sup>88</sup> cuyo objetivo general es el de difundir medidas de prevención del delito de forma gratuita (pláticas y sesiones informativas, talleres y capacitaciones). Sin embargo, no se encuentra disponible la matriz de indicadores para su descarga, por lo que no existe información relativa a la manera en que se está evaluando este componente y cuáles han sido sus resultados.

Una vez que ingresa la información correspondiente a la temática “Justicia y Estado de Derecho”, se muestra una lista con dos programas (Programa de Regularización de Predios Rústicos de la Pequeña Propiedad y Programa de Reinserción de Jóvenes en Conflicto con la Ley) y tres acciones (Defensoría de Oficio, Liberaciones Bajo Fianza y Servicios Jurídicos Asistenciales). De ellos, la acción denominada “Defensoría de Oficio” se encuentra vinculada directamente con la impartición de justicia en Jalisco y su objetivo general es “(...) defender al indiciado de un delito, cuando no cuente con la asistencia de un abogado defensor particular en la etapa de averiguación previa, durante todo el proceso penal y hasta el juicio de amparo.”<sup>89</sup>

<https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Defensoria-de-Oficio-/229>

Buscar por Palabra Clave  **Buscar**

### Defensoría de Oficio

**Descripción:**  
Asistir, representar y defender a los detenidos en la etapa de averiguación previa, para garantizar la legalidad y respeto a sus derechos.

**Objetivo general del programa:**  
defender al Indiciado de un delito, cuando no cuente con la asistencia de un abogado defensor particular en la etapa de averiguación previa, durante todo el proceso penal y hasta el juicio de amparo.

El programa cuenta con 1 modalidades de apoyo:

| ¿En qué modalidad puedo participar? | ¿A quién va dirigida?   | ¿Qué tipo de apoyo brinda?                      |
|-------------------------------------|---|---|
| Defensoría de Oficio                | Adolescentes, Adultos, Mujeres, Adultos mayores, Población en general | Servicios de asistencia técnica y/o profesional |

Descarga Información Complementaria

- Ficha Básica
- Matriz de Resultados**
- Otros Lineamientos
- MIDE Jalisco

A pesar de contar con la descripción de ese objetivo, al descargar la MIR correspondiente a dicha acción vinculada a los defensores de oficios, se muestran indicadores del mismo tipo que los

<sup>88</sup> El detalle del Programa puede consultarse aquí: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Programas-Preventivos/217>

<sup>89</sup> Sitio web: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Defensoria-de-Oficio-/229>

previstos en el Informe de Gobierno 2014. Es decir, número de asesorías y representaciones en procesos penales para aquellas personas que no cuentan con un defensor particular. Esta medición no contribuye en absoluto sobre la calidad de la defensa brindada por los defensores públicos en los casos en que prestaron sus servicios a la población o cuál fue el impacto de su participación dentro del proceso penal y la percepción que los usuarios tienen sobre su desempeño.

A este respecto, los servidores públicos participantes en el grupo focal, manifestaron que existe información relativa a las MIR de los 13 programas a cargo de la Fiscalía, pero que se encuentra reservada. No obstante, de forma interna sí se lleva un seguimiento de dichos programas, lo que se traduce en que sí se cuenta con la información, pero falta publicidad de la misma. Esto provoca que la información disponible en el portal “Sistema de Monitoreo de Programas Públicos: Evalúa Jalisco” y en el Informe de Gobierno esté condicionada, aun y cuando tiene que estar disponible, además de no contar con las debidas justificaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El grupo focal manifestó que desde 2015 se han hecho esfuerzos para dar un mejor seguimiento a los programas a cargo de la Fiscalía, pero que falta trabajar en lograr que los ciudadanos perciban una solución a los problemas concretos. Por otra parte, se manifestó que no han podido cumplir con las metas proyectadas, ya que los recursos asignados son insuficientes y ello impacta de manera significativa a la percepción ciudadana sobre el quehacer de la dependencia. Para atender esa problemática, la Fiscalía ha priorizado la asignación de su presupuesto en las áreas que involucran atención a víctimas y a la ciudadanía en general, pero se insistió en que el presupuesto asignado se ve rebasado por las necesidades reales de la Fiscalía.

En suma, la información a la que se logró tener acceso a través de los portales oficiales es, en general, limitada. Por un lado, existen pocos indicadores para programas presupuestarios de la administración pública local relacionados con el sector justicia, y los que existen se encuentran enfocados en medir cuantitativamente el trabajo llevado a cabo por las dependencias y no cualitativamente respecto a la solución de los problemas identificados. Por otro lado, no se pudo tener acceso a las evaluaciones de los programas presupuestarios relacionados con el sector justicia, pese a que la SEPAF y la COPLADE tienen a su cargo la evaluación y seguimiento de los programas en referencia. Cabe mencionar que, de acuerdo con los puntos de vista externados durante el grupo focal, se requiere una sistematización de herramientas de evaluación y presentación de información para la ciudadanía, a efecto de brindarle los argumentos vinculados a una adecuada impartición de justicia a partir de información útil para públicos y privados.

#### **5.2.2.4 Poder Judicial**

En lo que respecta al Poder Judicial, fue hasta 2015 que se comenzó a hacer uso de una planeación y presupuestación bajo el modelo de PbR. Asimismo, se indicó que en el *Informe de Gobierno 2014* (el más reciente disponible) sólo se hace un recuento de las actividades realizadas durante el año por

el Poder Judicial y que no se brinda información de calidad y de resultados sobre el desarrollo de los distintos programas.

Ahora bien, a través de una solicitud de información realizada al Supremo Tribunal de Justicia del Estado<sup>90</sup>, se solicitó se proporcionaran los objetivos y las metas de los programas a cargo del Poder Judicial, a lo cual la autoridad obligada (el Tribunal) respondió que: “El Objetivo primordial del Supremo Tribunal de Justicia, es la impartición de Justicia, teniendo como meta, la pronta y correcta resolución de los asuntos turnados a Segunda Instancia. (Establecido para todos los años)”. Adicionalmente, se proporcionó una tabla que contiene una sola actividad, con una meta y un indicador para el objetivo descrito con anterioridad:

| Resumen narrativo  | Indicadores                   |   | Medios de verificación                               | Supuestos   |
|--|-------------------------------|---|--|---|
|  | Nombre                        | Fórmula   |  |   |
| Resolución de Expedientes turnados: resolución de expedientes turnados al STJEJ en materia penal, civil, mercantil, familiar y en justicia integral para adolescentes. | Asuntos atendidos y resueltos | (Asuntos resueltos en materia penal, civil, mercantil y familiar/Asuntos admitidos en materia penal, civil, mercantil y familiar) | Información publicada en el portal de transparencia. | La resolución de expedientes turnados y/o su derivación favorece la impartición de justicia y aumenta la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. |

Adicionalmente a esa solicitud de información, se pidió al Supremo Tribunal de Justicia que informara cuáles eran los resultados obtenidos de las evaluaciones de los programas presupuestarios a cargo del Poder Judicial. En respuesta, el tribunal local informó sobre la cantidad de asuntos turnados y resueltos en segunda instancia durante los años 2014 y 2015, bajo la lógica de que se trata de los resultados obtenidos del programa “Resolución de expedientes turnados al STJEJ”. De esta forma, se considera que la razón entre el número de asuntos resueltos y los admitidos, favorece a la impartición de justicia y aumenta la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Sin embargo, se trata de un indicador que solo mide el volumen de asuntos resueltos por una instancia jurisdiccional, más aquel indicador que verse sobre la calidad de dichas resoluciones y su impacto en el desahogo de los procedimientos penales, civiles, mercantiles o familiares, no se contempló.

Por otra parte, el Programa Operativo Anual (POA), elaborado por la Dirección de Estudio e Investigaciones Jurídicas y Legislativas del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco para 2015 (último disponible) contiene información relacionada con los indicadores que maneja el

<sup>90</sup> La solicitud de información cuenta con el número de expediente 05/2016 y con el número de oficio 25/2016, dentro de la Unidad de Transparencia del Supremo Tribunal del Estado.

tribunal. El POA consiste en un instrumento de corto plazo y prevé metas, proyectos, acciones, instrumentos y recursos para el ejercicio fiscal 2015.<sup>91</sup> Este instrumento hace referencia a diversos proyectos, objetivos e indicadores con sujeción a las siguientes tres líneas estratégicas:

- Investigación jurídica y legislativa,
- Especialización, formación y actualización judicial, y
- Mejoramiento, innovación y desarrollo de las políticas institucionales.

Esos indicadores reflejan el mismo reto que lo mencionado con motivo de la información que presenta la administración pública local. Se enfocan en medir, por un lado, la cantidad de asuntos resueltos por las autoridades jurisdiccionales de segunda instancia y, por el otro, el logro de reformas y elaboración de documentos. Por lo tanto, la falta de evaluaciones de los programas presupuestarios existentes en el sector justicia y la carencia de indicadores que midan el impacto de dichos programas, impiden analizar adecuadamente el nivel y la calidad de la estrategia de planeación puesta en marcha tanto por la administración pública como por el Poder Judicial. De esta forma, será poco menos que imposible mostrar con evidencia que existe un vínculo real entre los indicadores aplicados, la gestión y las decisiones que se tomen con motivo del presupuesto para el sector justicia.

Con el objeto de dar cuenta de las características de los indicadores utilizados para los programas presupuestarios del sector justicia, se hizo uso de la información disponible en el portal gubernamental “Sistema de Monitoreo de Programas Públicos: Evalúa Jalisco”, al cual ya se ha hecho referencia. Lo anterior, en virtud de que se trata del portal con mejor nivel de información disponible.

---

<sup>91</sup> El Programa Operativo Anual del Supremo Tribunal de Jalisco está disponible en: <http://www.stjjalisco.gob.mx/pages/transparencia/programaoperativo>

|  |  |   |
|--|--|---|
| <b>Programa:</b> Apoyo Jurídico de Calidad y Gratuito, para la Tranquilidad Jurídica de los Jaliscienses   |  |   |
| <b>Acción:</b> Servicios jurídicos asistenciales (recepción y canalización de usuarios), a cargo de la Subprocuraduría de Servicios Jurídicos Asistenciales de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco. <sup>92</sup> | <b>Objetivos:</b> brindar asesoría legal y patrocinio en los asuntos de orden civil y mercantil; así como en materia laboral.  | <b>Indicadores:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de asuntos civiles y mercantiles patrocinados</li> <li>▪ Número de asuntos laborales patrocinados</li> <li>▪ Número de usuarios beneficiados a través de informes socioeconómicos, valoraciones económicas y localizaciones</li> <li>▪ Número de usuarios que reciben asesoría jurídica gratuita</li> <li>▪ Número de mediaciones y conciliaciones</li> </ul>   |
| <b>Programa:</b> Atención del Maltrato Infantil y de la Violencia Intrafamiliar, a cargo del Sistema DIF Jalisco y la Procuraduría de la Defensa de la Infancia y la Familia. <sup>93</sup>                                |  |   |
|  | <b>Objetivo:</b> contribuir al bienestar de los menores y las familias que sufren vulneración en sus derechos de integridad, alimentarios, de convivencia o identidad, a través de acciones para la atención integral. | <b>Indicadores:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de menores, adultos mayores, incapaces y víctimas de delito atendidos por el Consejo Estatal de Familia, Consejos Municipales o delegados institucionales del estado de Jalisco (asesoría e intervención judicial)</li> <li>▪ Número de menores y familias atendidos por violencia intrafamiliar, maltrato infantil o vulneración de sus derechos alimentarios, de convivencia o identidad (atención integral, capacitaciones y acciones de promoción de los derechos vulnerados por parte de las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar)</li> <li>▪ Número de pupilos reintegrados a la familia de origen o extensa</li> <li>▪ Número de menores que sufrieron una vulneración en sus derechos y perciben haber mejorado su situación actual</li> </ul> |

<sup>92</sup> La acción puede consultarse aquí: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Servicios-Juridicos-Asistenciales-/225>

<sup>93</sup> El Programa puede consultarse aquí: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Atencion-del-maltrato-infantil-y-de-la-violencia-intrafamiliar/191>

|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>Programa:</b> Defensa Humana y Eficiente a Todos los Jaliscienses  |   |  |
| <b>Acción:</b> Servicios jurídicos asistenciales, a cargo de la Subprocuraduría de Defensoría de Oficio de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco. <sup>94</sup>                                    | <b>Objetivo:</b> defender al indiciado de un delito si no cuenta con la asistencia de un abogado defensor particular en la etapa de averiguación previa, durante todo el proceso penal y hasta el juicio de amparo. | <b>Indicadores:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de personas canalizadas por la Dirección de Atención Ciudadana en materia familiar a las que se les brinda asesoría y patrocinio</li> <li>▪ Número de personas representadas y defendidas dentro de procesos penales en la etapa de averiguación previa</li> <li>▪ Número de adolescentes y jóvenes adultos infractores defendidos</li> <li>▪ Número de personas que no cuenta con abogado particular y que son defendidas dentro de procesos penales en la etapa de segunda instancia y amparo</li> </ul> |
| <b>Programa:</b> Liberaciones Bajo Fianza, a cargo de la Subprocuraduría de Defensoría de Oficio de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco (no se indica el número del programa). <sup>95</sup>     |   |  |
| <b>Objetivo:</b> detectar y canalizar a la Fundación de Reintegración Social del Estado de Jalisco, A.C., a los “primo delincuentes con posibilidad de ser librados bajo fianza y recuperar su libertad”. |   | <b>Indicador único:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de imputados por delitos del orden común de bajo impacto, sin antecedentes penales, liberados bajo fianza</li> </ul>   |

<sup>94</sup> La acción puede consultarse aquí: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Defensoria-de-Oficio-/229>

<sup>95</sup> El Programa puede consultarse aquí: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Liberaciones-bajo-fianza-/263>

En los tres programas de referencia, se trata de un conjunto de indicadores que miden los programas relacionados con el sector justicia en términos del número de usuarios beneficiados, atendidos, asesorados o canalizados. Pero no se aborda, tal como se ha venido señalando en casos previos, la esfera del impacto de los programas y la calidad de los servicios públicos brindados a la ciudadanía.

El marco jurídico existente permite a las dependencias del Poder Ejecutivo estatal relacionadas con el sector justicia, elaborar indicadores relacionados con el impacto de los programas presupuestarios a su cargo, así como con la calidad de los bienes y servicios prestados. En términos de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco, la planeación para el desarrollo debe orientarse a la mejora integral de la calidad de vida de la población, así como a la participación ciudadana.<sup>96</sup> Ambos factores son indispensables para lograr que los programas presupuestarios incidan en la ciudadanía y cambien la percepción que se tiene hasta hoy del quehacer de las autoridades.

Ahora bien, no todo estará en la esfera del servidor público para esa planeación. Es indispensable la participación de la ciudadanía en el diseño de los programas y sus metas para identificar los problemas que más afectan la cotidianeidad de la sociedad y las posibles soluciones a explorar. Si se deja de lado la búsqueda por incidir en la calidad de vida, no habrá mejora en los indicadores de percepción de inseguridad y de confianza en las instituciones. Los indicadores de desempeño deben, como lo indica el Reglamento de la Ley de Planeación Estatal, constituir parámetros de medición que permitan a las dependencias evaluar los resultados de su gestión en términos, no sólo de sus objetivos institucionales, sino de la calidad y la pertinencia de sus servicios.<sup>97</sup>

También debe haber un mayor esfuerzo en la capacitación y seguimiento que la SEPAF brinda a las distintas unidades ejecutoras del gasto respecto a la labor que realizan en materia de planeación y presupuestación. Esto, con el fin de que se identifiquen las principales problemáticas que inciden sobre la calidad de vida de los ciudadanos, así como las acciones para prevenir y contener los problemas en cuestión, y de que se logre el diseño de metodologías que permitan la medición del impacto de los programas en la percepción y bienestar de los jaliscienses. En la medida en que esto tome lugar, el seguimiento y monitoreo de los programas presupuestarios generará, además de datos descriptivos, información valorativa que sea útil para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas sólidas.

La asignación de los recursos para el sector justicia puede beneficiarse de indicadores que midan la dificultad o facilidad con que los ciudadanos ejercen sus derechos, tanto en el ámbito de la procuración de justicia como en el de su administración. Esto se encuentra estrechamente ligado con el nivel de satisfacción de la calidad en los servicios que es percibida por la población objetivo, es decir, por los usuarios del sector justicia. Lo anterior puede medirse y evaluarse a través de los indicadores adecuados y complementados con la realización de sondeos de opinión, encuestas

---

<sup>96</sup> Artículo tercero, fracciones I y IX.

<sup>97</sup> Artículo segundo, fracción VI.

periódicas a usuarios, buzones de sugerencias o quejas,<sup>98</sup> o mediante la creación de un sistema de denuncias por actuaciones irregulares que sea ciudadano.

Desde esta lógica, el desempeño del sector justicia descansa en la capacidad que tienen la Fiscalía General, la Procuraduría Social y el Poder Judicial para tutelar y garantizar los derechos de los ciudadanos. Por ello, la calidad en la prestación de servicios de atención ciudadana es clave dentro del sector, ya que de ella dependen dos cuestiones: la materialización de las exigencias de los derechos de acceso a la justicia, de reparación, de integridad, de seguridad jurídica, entre otros, así como el cambio en la percepción ciudadana sobre la actuación de las autoridades.

Los indicadores de impacto o resultado final, son esenciales dentro del sector justicia, ya que este involucra el ejercicio de derechos fundamentales. Se sugiere por ello, la construcción de indicadores que permitan conocer qué tan oportunos y accesibles son los servicios prestados por los actores involucrados en el sector a partir de la misma operación del sistema de impartición de justicia que recibe la ciudadanía. Servicios como la recepción, atención y resolución de denuncias, la integración de investigaciones criminales, la canalización y atención a víctimas de delitos, los métodos alternos de solución de conflictos, la defensa pública, el decreto de medidas precautorias, la substanciación de juicios, etc.

- Eficacia: miden el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y pueden indicar, además, la efectividad en el logro de los objetivos buscados. Es posible cuantificar con relativa facilidad los volúmenes de productos o servicios entregados por una institución como el número de prestaciones entregadas, la población atendida o la cobertura de los programas. Más complejo resulta, en cambio, evaluar el desempeño sobre la base de indicadores ligados a resultados que la organización controla sólo indirectamente, los cuales están sujetos a un conjunto de influencias externas, como la recaudación, el nivel de pobreza o el crecimiento de las exportaciones;
- Economía: mide la capacidad de la institución para obtener sus recursos y movilizarlos para la consecución de sus objetivos. En algunas instituciones se vinculan a la capacidad de autofinanciamiento o a la recuperación de préstamos;
- Eficiencia: describe la relación entre dos magnitudes, el resultado o producto entregado y los insumos o recursos utilizados en su generación. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad;
- Calidad del servicio: se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios;
- Impacto: efecto que el logro de la meta produce en la sociedad. En general implica comparar con un grupo de control y requiere de instrumentos más sofisticados y de interpretación más compleja.

---

<sup>98</sup> Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *Indicadores de desempeño en el sector público*, 2005, pág.36.

Una dificultad adicional en la implantación de este tipo de sistema radica en que supone que los gobiernos disponen de sistemas de contabilidad analítica que diferencian los costos fijos de los costos variables de los servicios y pueden calcular el costo total de producción de un cierto volumen deseado de bienes o servicios.

En todos los países que se analizan se desarrollaron procesos de planificación estratégica tendientes a identificar objetivos de mediano plazo (en general, un período de gobierno) que daban orientación estratégica a la gestión gubernamental. Sin embargo, ello no ocurrió en lo que respecta a las instituciones del sector justicia, sino que las mismas desarrollaron sus planes propios, ajenos a la realidad y compromisos presupuestarios que estaba considerando el Poder Ejecutivo.

La consecuencia de esta disparidad entre distintas prioridades de gasto estatal son previsibles: si se opta por establecer topes al gasto, lo más probable es que sólo se pueda lograr aceptando la estructura histórica del gasto y, por lo tanto, se tiende a reproducir las prioridades del gobierno anterior. Si, en cambio, se solicita a las entidades sectoriales que definan sus programas sin darles ninguna pauta acerca de cuántos son los recursos disponibles, probablemente surgirán demandas desmedidas que generarán un significativo nivel de conflicto al tratar de moderarlas hacia el interior del propio Poder Ejecutivo.

## ÁREAS CLAVE DEL DESEMPEÑO JUDICIAL

### Acceso a la justicia

- Se refiere fundamentalmente a la capacidad de respuesta de la estructura judicial respecto a los miembros del público. Temas importantes incluyen los costos de acceso a los procedimientos de los tribunales, tanto si se miden en términos de dinero o tiempo. Asimismo, es de relevancia que los procedimientos que deban seguirse sean razonables, justos y asequibles.

### Celeridad y Oportunidad

- Los tribunales deben cumplir con sus responsabilidades de una manera rápida y oportuna. Las demoras innecesarias provocan la perpetuación de graves injusticias y a su vez disminuye la confianza del público en los tribunales.

### Igualdad y Equidad

- Los tribunales deben garantizar el debido proceso y la igualdad de todos ante la ley. Los tribunales deben brindar atención individual a los casos, y decidir los mismos sin indebida disparidad entre dichos casos y factores jurídicamente relevantes.

### Independencia y rendición de cuentas

- El poder judicial debe afirmar y mantener su carácter distintivo como una rama separada del gobierno. Los tribunales deben hacer uso responsable de los recursos públicos. Los tribunales deben informar a la comunidad acerca de sus programas. Los tribunales deben anticiparse a las nuevas condiciones o eventos y ajustar sus operaciones según sea necesario.

### Confianza pública

- La confianza del público con la aplicación de la ley depende en parte de la valoración que hace la ciudadanía de la labor de los tribunales. El público tiene la confianza de que las funciones judiciales se lleven a cabo con prontitud e imparcialidad y que sus decisiones tengan integridad y fundamento en la legalidad vigente.

Como ha sido apuntado, se espera que los indicadores de impacto que midan la calidad en el sector justicia sean incorporados a las MIR de los distintos programas presupuestarios. Lo anterior se sustenta en la voluntad política que ha expresado el titular del Poder Ejecutivo y la SEPAF, confiados en que el siguiente paso es contar con indicadores relevantes para la toma de decisiones y evaluaciones técnicas e imparciales que examinen el trabajo de planeación detrás de los programas y su ejecución. Sin embargo, será menester considerar que se trata del primer ejercicio en su clase para la entidad, por lo que la curva de aprendizaje será un factor a considerar en lo que madura este modo de hacer las cosas.

A pesar de ese reto de curva de aprendizaje, se debe subrayar que la entidad cuenta con la valiosa oportunidad de incluir a diversos sectores de la sociedad y a expertos en la materia en la construcción de estos indicadores, los cuales constituirán la base para la consolidación de una GpR. Así, se podrá hablar de una ejecución del gasto abocada a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, justo como ya sostiene la Ley de E estado de Jalisco que debe llevarse a cabo la planificación para el desarrollo

Con respecto a la noción del desempeño de la Rama Judicial, los expertos consideran que es necesario tener en cuenta la asignación y ejecución del presupuesto por la Fiscalía. Si bien en estricto sentido no hace parte de la Rama Judicial, por su importancia y necesaria participación en materia penal, sería interesante revisar su desempeño y hacer el contraste con los órganos de la Rama judicial.

A ese respecto, agregan la importancia de tener en cuenta también la asignación y ejecución del presupuesto por la Defensoría. Lo anterior, igualmente teniendo en cuenta su importancia especialmente en el tema penal.

A juicio de la mesa, los indicadores y estadísticas de la Rama Judicial en Colombia no son del todo confiables, pues no se conoce a ciencia cierta la metodología de medición. La mesa concuerda con ellos.

Es por lo anterior que los indicadores deben estar enfocados en medir la calidad, eficiencia y celeridad. Esos tres aspectos son los que redundan en el desempeño judicial. Particularmente en cuanto respecta a la 'calidad', significa pensar en qué términos se están tomando las decisiones.

La eficiencia, en definitiva, tiene que ver con la pronta resolución del asunto o conflicto. No obstante, es importante aclarar que en el sistema penal acusatorio colombiano existe una percepción menor sobre la eficiencia y calidad de justicia, aun cuando se dio una gran reforma con la que se buscó hacerlo más célere.

Continuando con el tema de la eficiencia, los expertos manifiestan que para medir el desempeño se necesita una medición formal y estable, de manera que se sepa con mayor certeza, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, cómo se evacuan realmente los procesos y salir del rezago, en materia judicial. En ese orden, es muy difícil medir únicamente en sentido cuantitativo, porque ello puede llevar a decisiones rápidas pero sin calidad. Serán decisiones judiciales sin sentido que se emiten únicamente por cumplir con resultados.

Para medir desempeño, no se debe ‘ejercer’ tanta presión al funcionario judicial, de manera que se preocupe realmente por la calidad de las decisiones judiciales. El desempeño en un momento dado tiene que ver con la calidad, pero necesariamente se va a ver afectado por otras externalidades.

No obstante, respecto a las posibilidades del presupuesto por resultados y la medición por indicadores, existe una preocupación, objeto de discusión, entre los expertos: en Colombia pueden llegarse a crear ‘incentivos perversos’ en el sector justicia, por ejemplo ‘premiar’ a los Fiscales por imputar cargos en procesos penales.

A partir de ello, es necesario pensar cómo aplicar los indicadores y en un sistema objetivo de presupuesto por resultado, con incentivos buenos y no que causen un mayor detrimento a la rama judicial. Recomiendan que para empezar por lo básico, se mida primero la cantidad (eficiencia) y pasar después a medir la calidad. No obstante, mientras no se modernice el Gobierno de la Rama Judicial, va a ser imposible generar impactos por parte del proyecto.

Ejemplo de las dificultades para conseguir cifras, es que en Colombia la encuesta nacional de hogares no tiene componentes en materia de justicia. Es decir, nadie se ha preocupado por medir efectivamente las necesidades en ese sentido. Sin embargo, se debe resaltar que se realizó una encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, que aunque es de percepción, puede dar una muestra del funcionamiento del sector judicial.

A nivel de estrategia para el caso colombiano, habría que definir primero los indicadores de insumo y luego los de producto. En ese orden, deberían poderse desagregar por categorías e ir más allá del presupuesto, se deben conocer también por ejemplo los activos del sector justicia.

Se pueden desarrollar indicadores básicos y estandarizados de calidad, por ejemplo cantidad de decisiones apeladas o cantidad de decisiones confirmadas (que es lo más conveniente para Colombia). En ese sentido, se pueden medir también aspectos de percepción clave y no extensos.

Estado de la discusión de políticas públicas relacionadas con el sector justicia (en general y en lo que respecta al Presupuesto por Resultados)

De acuerdo con la sociedad civil, las últimas encuestas ciudadanas apuntan a una baja en la cifra de delitos no denunciados (cifra negra) en Jalisco; sin embargo los jaliscienses perciben de forma tajante que la denuncia de los delitos carece de utilidad.<sup>99</sup> A su vez, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en su edición 2015,<sup>100</sup> el 94.8 % de los delitos cometidos en la entidad durante 2014 no se denunciaron y la percepción de inseguridad aumentó en relación con el año anterior, pasando del 68 al 69.6 por ciento.

Por lo anterior, la estrategia en el ejercicio del gasto no está logrando un impacto favorable en el nivel de satisfacción de la ciudadanía. Se sostiene así que no existe una relación favorable entre lo presupuestado y lo que la ciudadanía logra percibir, ya que la información disponible sobre el avance de los programas presupuestarios es ambigua, genérica e insuficiente. Además, se expone que la ciudadanía también atribuye la falta de información a que existe corrupción en el manejo del

<sup>99</sup> Jalisco, cómo vamos. *Encuesta de percepción ciudadana 2014*, Tomo 4. Seguridad, Pág. 9. Disponible en: <http://www.jalisco.comovamos.org/wp-content/uploads/2014/08/04-Seguridad1.pdf>

<sup>100</sup> ENVIPE 2015, disponible en:

[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf)

presupuesto, al abuso de la clasificación de la información como reservada por temas de seguridad, así como a la falta de una planeación adecuada. La principal demanda social, en este sentido, es la existencia de programas con resultados comprobados y que sean de acceso práctico, lo cual no ha sido posible en la entidad.

Por último, tanto los representantes entrevistados del sector público como la ciudadanía, coincidieron en que no existe un sistema de incentivos adecuado que permita avanzar hacia un desempeño más eficiente dentro del sector justicia. Por un lado, los subejercicios son calificados de forma negativa y, por el otro, que no se cuenta con una participación ciudadana vigorosa dentro de los espacios al alcance del público en general. Se consideró entonces, la necesidad de un sistema de incentivos que premie a las dependencias que lograron cumplir con sus metas, sin gastar todo su presupuesto, así como un servicio civil de carrera que satisfaga lo reflejado en la percepción ciudadana.

Sin embargo, de acuerdo con los comentarios vertidos por servidores públicos durante la Glosa Ciudadana del Tercer Informe de Gobierno de Jalisco el pasado mes de febrero de 2016<sup>101</sup> y de lo expuesto por aquellos que formaron parte del grupo focal llevado a cabo con motivo de este reporte, la adopción real del PbR se inició hace tan sólo un par de años, en 2014. Esto se debe a que, desde su perspectiva, en 2013 todavía se aprobó un presupuesto con base en Programas Operativos Anuales (POA) enfocados más en procesos y actividades que en resultados. Así, se sostiene que el PbR inició, de hecho, con el presupuesto de egresos para 2014.

Desafortunadamente, la investigación emprendida con motivo de este informe ha detectado deficiencias en la calidad de la información disponible para el público a través de los portales oficiales de las dependencias del Gobierno de Jalisco. Con esa evidencia, se fortalece el argumento de que la adopción de una Gestión por Resultados en Jalisco, se encuentra en su etapa inicial y no permite constatar en su totalidad los avances reportados por los diagnósticos previos elaborados por la SHCP.

El modelo de reforma está claro, pero la puesta en práctica del presupuesto por resultados depende inicialmente del desarrollo del sistema de indicadores de desempeño relevantes para la gestión. Así mismo, su consolidación podría conseguirse con la incorporación y uso de la información sobre resultados en el proceso presupuestario. Sin embargo, estas condiciones no están siendo tan fáciles de cumplir como se esperaba. La información recogida por organismos internacionales muestra que si bien hay un aumento del volumen de indicadores utilizados en la gestión pública, estos son esencialmente en términos de productos (outputs) más que en términos de impacto (outcomes). (OECD, 2001).

En el año 2000, las tres cuartas partes de una muestra de 25 países de la OCDE analizados incluían sistemáticamente información sobre resultados en la documentación presupuestaria. Sin embargo, en la mayoría de los países, la información sobre los resultados no se revisaba, o se revisaban de

---

<sup>101</sup> La Glosa Ciudadana del Informe de Gobierno se ha llevado a cabo desde 2014 y sus resultados pueden consultarse aquí: <http://glosaciudadana.jalisco.gob.mx/>

manera limitada. Además, la mayoría de los países manejaban productos de tipo operativo (outputs) más que resultados de tipo finalista o de impacto (outcomes).

## **CAPÍTULO VI**

Conclusiones sobre el estado actual del debate en materia de reforma judicial y Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los países objeto de estudio

## **6.1 Conclusiones sobre las capacidades de las organizaciones del sector justicia para la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)**

### *6.1.1 Recursos humanos*

En todos los países objeto de estudio, las organizaciones del sector justicia cuentan con profesionales suficientemente capacitados en temas presupuestarios y de gestión judicial. Si bien es cierto que no todos cuentan con capacitación específica en gestión por resultados, esto no parece ser el elemento crítico que impide que los sistemas de PbR sienten raíces en los sistemas de justicia de la región. En todo caso, cualquier estrategia de reforma debe incluir capacitación en esta materia para facilitar la implementación de nuevas técnicas de gestión judicial enfocada en los resultados.

### *6.1.2 Tecnologías de la información y la comunicación*

Cada una de las instituciones del sector justicia en los países objeto de estudio cuenta con un departamento dedicado a la recopilación de estadísticas. Aunque la solidez de estos departamentos y sus correspondientes procedimientos de recopilación y análisis de datos varía en los países analizados, el equipo de investigación ha verificado que en todas las instancias es posible tener acceso a informes periódicos, desagregados por materias, circuitos, instancias y otras categorías.

Desde el punto de vista del PbR, la principal cuestión tiene que ver con la pertinencia y, en menor medida, la oportunidad de los informes de estadísticas judiciales. Una constante es que no hay consistencia entre la realidad que se quiere medir y los datos disponibles y producidos por los operadores del sistema, por lo cual estos últimos no son buenos indicadores de gestión y no son aceptables como parámetros de evaluación del desempeño. Asimismo, se pudo confirmar que algunas oficinas no actualizan la información con la frecuencia que deberían, se tardan en enviar sus informes o los presentan desactualizados, con lo cual se hace imposible contar con la estadística para todo el país (o el Estado, en el caso de Jalisco) de manera oportuna y de cara a la preparación de los presupuestos de las instituciones del sector justicia. En algunos de los países, las estadísticas de duración de los procesos no permiten el cruce de variables específicas para detectar “cuellos de botella” o áreas vulnerables a altas duraciones, que podrían servir para planificar intervenciones de fuerzas de trabajo, por ejemplo sistemas de alerta temprana.

Los países están en proceso de emplear programas informáticos más avanzados que posibilitarían la integración de distintos esfuerzos de cuantificación y registro de la gestión judicial, mejorar los procesos de recopilación y, sobre todo, potenciar su uso.

### *6.1.3 Proceso presupuestario*

En lo que respecta al proceso presupuestario, no existen en la actualidad las condiciones propicias para impulsar en el corto plazo el uso del PbR en las instituciones del sector justicia en ninguno de los países objeto de estudio. Las razones son diversas y las vamos a discutir con más detalle en la próxima sección, pero en resumen la investigación ha arrojado una serie de limitaciones de índole político-institucional que se constituye en el principal freno para que una reforma de esta naturaleza pueda tener éxito.

## **6.2 Dinámica de interacción entre los distintos poderes del Estado para la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)**

### *6.2.1 Relaciones hacia lo interno de las instituciones del sector justicia*

En todos los países analizados, tanto los servidores públicos judiciales como los miembros de la sociedad civil y la academia, coincidieron en que el Poder Judicial no ha mostrado entusiasmo respecto a la puesta en marcha de metodologías que involucren directamente el PbR, ya que sus exigencias presupuestarias no se han encontrado relacionadas con sus metas proyectadas ni con sus niveles de desempeño alcanzados. De hecho, en la práctica los altos cargos de las instituciones del sector justicia prefieren el *status quo* en lugar de embarcarse en una reforma que tiene la posibilidad de poner de manifiesto las graves deficiencias organizacionales de la justicia.

Como se pudo ver en los capítulos anteriores de la presente investigación, las distintas instituciones del sector justicia tampoco tienen una fuerte y coherente cooperación y planificación conjunta, lo que limita la habilidad de que haya resultados integrales que puedan tener relación directa con los presupuestos que se le asignan por separado a cada una de las instituciones involucradas.

A pesar de que en teoría existe la posibilidad de que el Poder Judicial y las demás instituciones del sector justicia puedan tener un plan integral, con metas e indicadores comunes, y que dicho plan se relacione con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año, lo cierto es que hasta la fecha esto no se ha logrado en ninguno de los países.

### *6.2.2 Relaciones con el Poder Ejecutivo*

El trabajo de campo realizado para la presente investigación puso en evidencia que no existe una coordinación técnica y presupuestaria clara entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo con el fin de atender las problemáticas que enfrentan las instituciones del sector justicia, lo cual es un gran obstáculo en la consecución de programas eficientes y de alto impacto en la procuración y administración de justicia. En un taller realizado en la ciudad de Washington, DC donde se presentaron los resultados preliminares del presente estudio, un destacado especialista del Banco Mundial, Jorge Luis Silva, narra con detalles su experiencia en reuniones entre autoridades del Ministerio de Hacienda de distintos países y sus pares en la Rama Judicial: “A veces yo pienso que están hablando idiomas diferentes. Yo he sentido que sirvo de traductor, porque en los Ministerios de Hacienda hay un profundo desconocimiento de la labor judicial. No hay claridad respecto de cuál es el uso y los resultados esperados de los fondos que se entregan a estas instituciones de justicia”.

Para que el sector justicia pueda tener éxito en la implementación de un sistema de PbR, debe ser parte integral de la planeación y presupuestación en todos los ámbitos del gobierno, en lugar de ser visto por las autoridades de Hacienda como una “caja negra” respecto de la cual hay muy poca información.

Una acción inmediata que consideraron algunos de los expertos consultados para la presente investigación es la posibilidad de contratación de capital humano especializado en PbR y asignarlo a las instituciones del sector judicial con la misión concreta de unificar los criterios para el desarrollo de indicadores e impulsar una metodología estandarizada que permita medir aspectos similares, y que sirva de proyecto piloto. Las instituciones del sector justicia deberían trabajar de la mano con el Poder Ejecutivo en la identificación de lo que se quiere medir y, la formulación de objetivos claros, para poder formular indicadores que reflejen lo que realmente quieren medir las dependencias.

### *6.2.3 Relaciones con el Poder Legislativo*

Tal como se señaló en su momento, el proceso para lograr la aprobación del Presupuesto de Egresos de cada año comienza formalmente con la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso respectivo. En este sentido, el Congreso es el encargado de dictaminar el presupuesto y aprobarlo, por lo que materialmente ejerce actos que tienen un impacto directo sobre la distribución del gasto. Esta dinámica de pesos y contrapesos abre un margen para la discusión y colaboración entre poderes. Bajo esta perspectiva, es atribución del Congreso pedir los informes que sean necesarios y citar a los integrantes del Poder Judicial o de cualquier otra institución del sector justicia para que informen en relación con sus planes de desarrollo y los asuntos de su competencia. No obstante, la investigación de campo realizada ha mostrado que los Congresos en los países estudiados no han sido lo suficientemente proactivos en lo que respecta a solicitar la comparecencia de autoridades judiciales en términos de fiscalización ni para defender el presupuesto previsto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Esto favorece a que el Poder Judicial no haga uso de una óptica distinta para la planificación y presupuestación de los programas a su cargo, que no sea pedir los porcentajes que constitucional o legalmente han sido asignados previamente o utilizar una cultura de presupuesto incrementalista.

La investigación ha mostrado que las Cámaras Legislativas no se encuentran familiarizadas con la metodología de la GpR ni del PbR, por lo que no han hecho uso óptimo de esta ni para la elaboración de su propio presupuesto, ni como herramienta para el escrutinio del quehacer del resto de poderes. Ante la carencia de sólidos equipos técnicos de especialistas en temas judiciales o presupuestarios, los congresistas tienen serias limitaciones para una revisión juiciosa del proyecto de presupuesto anual. A diferencia de lo que ocurre con los Ministerios de Hacienda, los Congresos no cuentan con personal lo suficientemente técnico como para analizar de forma adecuada la información que en términos de presupuesto y resultados es enviada por el Poder Ejecutivo y el Judicial. Esto podría ser una de las causas principales que ha impedido estar en posibilidades de emitir evaluaciones críticas sobre los logros hechos en materia de GpR al momento de dictaminar los proyectos anuales presupuestarios. Por tales motivos, el Congreso no funge como un poder revisor respecto de la adopción y puesta en marcha de un PbR dentro de la administración pública local y del Poder Judicial, sino que tradicionalmente se adhiere a las solicitudes que le formula el Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto que en todos los países del mundo la discusión en los Congresos es primordialmente de corte político y que no se manejan argumentos técnicos que involucren el seguimiento de un PbR, lo cierto es que en países donde el PbR ha tenido mayor avance, la Comisión de Hacienda y la Comisión de Justicia de los Parlamentos han tenido un rol impulsor de estas iniciativas. Lamentablemente, en los países estudiados esto no ha ocurrido.

Cabe reiterar los problemas que enfrentó el presente trabajo de investigación en lo que corresponde al acceso de información en manos del Poder Legislativo. La información relacionada con metodologías concretas que los Congresos utilizan para la revisión y estudio de los temas presupuestarios no se encuentran disponibles.

#### *6.2.4 Relaciones con la sociedad civil, medios de comunicación y otros grupos de interés*

Dentro del contexto de los países estudiados, la relación que tienen las instituciones del sector justicia con la sociedad civil, los medios de comunicación y otros grupos de interés han venido ocurriendo sobre la base de lo que se puede denominar “eventos críticos”, es decir, eventos coyunturales o específicos que se concentran mayoritariamente en la cobertura de sentencias penales y constitucionales, casos de corrupción judicial, favoritismo en las decisiones o violaciones graves a los Derechos Humanos.

En los países que han logrado avances significativos en temas de PbR en el sector justicia, la preocupación por el desempeño judicial ha venido marcada por las restricciones al gasto público y por la necesidad de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.

Un estudio realizado en Costa Rica sobre la información que los medios de comunicación hacían respecto a temas judiciales, mostró lo siguiente: *“La cobertura sobre la tramitación del presupuesto del Poder Judicial, según las fechas en que se presenta el anteproyecto y el momento en que se recibe respuesta del Ministro de Hacienda, es mínima. En el período cubierto por el estudio se contabilizaron al menos cuarenta eventos relacionados con el tema, pero estos tan solo generaron la publicación de tres artículos. Todos los textos eran de La Nación. Además, uno de ellos no fue iniciativa de la sala de redacción del periódico, pues se publicó en la sección de opinión, que recibe aportes de los lectores.”*

En ninguno de los países estudiados, exceptuando el caso de Colombia, se pudo comprobar que los organismos civiles, privados o académicos locales, tengan entre sus prioridades la evaluación del desempeño institucional del sector justicia y la correlación del mismo con temas presupuestarios.

### **6.3 Consideraciones finales**

A lo largo de la presente investigación hemos visto las serias dificultades que tiene el sector justicia de la región de Latinoamérica y el Caribe para implementar sistemas de PbR.

En general, la dinámica política e institucional existente ha limitado la creación y desarrollo de un sistema de incentivos que se enfoque en la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y en el

volumen y la calidad de los resultados que cada una de las instituciones del sector justicia está llamada a producir.

El primer obstáculo que se ha diagnosticado es un sistema constitucional rígido que privilegia una noción absolutista de la “independencia y autonomía judiciales”. Adicionalmente, en los países e instituciones involucradas tampoco se cuenta con metodologías consolidadas y mecanismos de rendición de cuentas y de contrapesos eficaces que logren hacer una realidad la Gestión por Resultados (GpR) y el PbR en los tres Poderes del Estado. A su vez, la falta de coordinación entre los poderes no ha permitido que el uso del presupuesto se traduzca en la máxima intervención posible frente a las problemáticas que aquejan a la ciudadanía en el tema de justicia. Asimismo, son claros los retos existentes en materia de planeación y presupuestación, aunque son aún más palpables las carencias en materia de acceso a información útil y de calidad para los destinatarios finales del quehacer gubernamental: la ciudadanía.

Se requiere realizar un cambio en la manera en que se planifican y ejecutan los recursos dentro del proceso judicial, privilegiando sistemas que vayan migrando hacia GpR y PbR, aun cuando sea de manera paulatina. Una reforma de este tipo requiere importante capital y voluntad políticas. Resulta indispensable, que desde la más alta instancia del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, se tome una decisión clara y coherente de suprimir la entrega de recursos con base en asignaciones históricas y se transite hacia un enfoque en términos de los resultados y el impacto que pueden lograr con las capacidades con que cuentan cada una de las instituciones. Muchos de los entrevistados fueron contestes en que la magnitud de esta reforma requiere el involucramiento de las más altas instancias de cada uno de los Poderes del Estado.

En la medida en que se vayan aprobando proyectos presupuestarios con base en sus méritos dentro de un concepto de PbR y en la medida en que se amplíen o recorten programas con base en argumentos técnicos que demuestren la magnitud de su impacto en problemas trascendentes, podrán crearse los incentivos adecuados para hacer uso eficiente de los recursos en el sector justicia.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**PFM**  **LAC**

Strengthening Public Financial Management in LAC

Este informe ha sido posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de Deloitte Consulting LLP y sus asociados y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

---

**CONTRATO NUMERO: AID-OAA-I-12-00036/AID-OAA- TO-13-00030**

---