



REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES UNIVERSIDAD DE
POSTGRADO DEL ESTADO

GESTION PÚBLICA

TÍTULO DE LA TESIS: LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA
GESTION DE LA JUSTICIA, CASOS TRIBUNALES PENALES QUINTO,
SEPTIMO Y OCTAVO EN LA CIUDAD DE QUITO EN EL AÑO 2013

Tesina para optar al Título de Especialista en Gestión Pública

Autor: Geovana Alexandra Pincha Veloz
Director: Fernando López Parra

Quito, diciembre de 2014



La Universidad
de postgrado
del Estado

**REPÚBLICA DEL ECUADOR INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

GESTION PÚBLICA

**TÍTULO DE LA TESIS: LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA
GESTION DE LA JUSTICIA, CASOS TRIBUNALES PENALES QUINTO,
SEPTIMO Y OCTAVO EN LA CIUDAD DE QUITO EN EL AÑO 2013**

Tesina para optar al Título de Especialista en Gestión Pública

Autor: Geovana Alexandra Pincha Veloz
Director: Fernando López Parra

Quito, diciembre de 2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y tres días del mes de diciembre del año dos mil catorce, **GEOVANA ALEXANDRA PINCHA VELOZ**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1721082269, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**, ha cumplido con los requisitos académicos y económicos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 7,99
Tesis Escrita: 9,00

Nota Final Promedio: 8.49

En consecuencia, **GEOVANA ALEXANDRA PINCHA VELOZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Ab. Lino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL


Dr. Jorge Luis Acanda
DECANO GENERAL ACADÉMICO (E)



Fojas
Fecha: 31/12/14

De conformidad con la facultad prevista
en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que
presente es fiel copia del original


Secretaría General

AUTORIA

Yo, Geovana Alexandra Pincha Veloz, CI 1721082269 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) de la Tesis.

_____ **Firma C.I.**

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, diciembre de 2014

FIRMA DEL CURSANTE

GEOVANA ALEXANDRA PINCHA VELOZ
CI. 1721082269

Resumen

La cultura organizacional es una herramienta para que los administradores puedan comprender el carácter de las estructuras y determinar qué tipo de actividades son adecuadas para sus organizaciones. Todas las instituciones tienen normas de conducta que dan pautas de acción a los miembros para enfrentarse a los conflictos organizacionales diarios, patrones que se derivan de la cultura del país donde brindan sus bienes y servicios. En las instituciones públicas la cultura organizacional no ha tenido tanta relevancia como en las privadas, puesto que su dinámica es distinta. Los organismos gubernamentales tienen problemas políticos, crisis fiscales y laborales, fenómenos propios de su naturaleza, que hacen que su administración sea complicada, pero para obtener los beneficios de la cultura organizacional es importante resaltar la participación del personal de las instituciones. El caso aquí expuesto es la cultura organizacional de los Tribunales Penales quinto, séptimo y octavo acantonados en la ciudad de Quito, se ha tratado de delinear a esta categoría de estudio empezando por precisar los antecedentes históricos de la Función Judicial, las primeras reformas a la gestión de la justicia que fueron inspiradas en el afán de agilizar su funcionamiento y tornarla más eficaz, también se señala como se encuentran estructurado la Función Judicial y los tribunales penales de justicia, su competencia y su ámbito de acción, todos estos cambios buscan asegurar su independencia para que no esté sujeta a las variaciones políticas.

Abstract

Organizational culture is a tool for the administration created to understand the nature of the structures and determine what activities are appropriate for their organization. All institutions have rules of conduct that provide guidelines for action by the members to meet the daily organizational conflicts, patterns derived from the culture of the country TO offer their goods and services. In public institutions organizational culture doesn't have much relevance as in private since its dynamics are different. Government agencies have political, fiscal and labor crisis, both hallmarks of his nature, which make its administration complicated, but to get the of the organizational culture is important to highlight the participation of the institution's staff. The case to resolve is the organizational culture of the tribunals number fifth, seventh and eighth located in Quito, it tried to outline in this category study starting by clarify the historical background of the judiciary, the first administration's reforms of justice that were inspired by the desire to streamline its operations make it more effective, is also noted as structured by the judiciary and criminal courts, their competence and scope, these changes seek to ensure their independence which is not subject to political changes.

Cultura organizacional, Administración Pública, Función Judicial, Valores y mitos.

Índice

I. Los discursos de la cultura organizacional.....	5
1.1 Antecedentes históricos de la construcción conceptual de la cultura organizacional ...	5
1.2 Los principales discursos de la cultura organizacional.....	7
1.3 Las dimensiones de la cultura organizacional: lo interno y lo externo.....	10
1.4 Características de la cultura organizacional.....	17
1.5 Tipos de cultura organizacional.....	19
1.6 Beneficios de la cultura organizacional.....	20
1.7 Conclusiones	22
II. La cultura organizacional en la gestión de la justicia	24
2.1 Antecedentes	24
2.2 Gestión de la justicia en el Ecuador	26
2.3 Calidad en el servicio de la gestión de la justicia.....	32
2.4 Conclusiones	36
III. Elementos introductorios sobre la administración pública y la función judicial.....	39
3.1 Administración pública.....	39
3. 2 Función judicial	41
3.2.1 Estructura de la función judicial	42
3.2.1.1 Órganos jurisdiccionales.....	43
3.2.1.2 Órganos autónomos.....	44
3.2.1.3 Órganos administrativos	45
3.2.1.4 Órganos auxiliares.....	46

3.3 Objeto de estudio.....	49
3.4 Metodología y procesamiento de datos.....	53
3.5 Tipo de cultura de los tribunales penales, caso quinto, séptimo y octavo.....	56
3.6 Conclusiones.....	69
3.7 Conclusiones y Recomendaciones	71
Bibliografía.....	73
Anexos.....	76

Introducción

La cultura organizacional es una variable propia a todas las estructuras públicas o privadas, que debe ser tomada en cuenta por los administradores para determinar cuál va a ser su accionar.

La cultura organizacional puede ser concebida desde diferentes puntos de vista; depende de la perspectiva del gestor, de lo que para él es la organización. La organización puede ser entendida como una máquina o como un organismo. Cuando el gestor cree que su institución es mecanicista, utilizará la variable cultura organizacional como algo ajeno a la misma, externa, traída por sus miembros para evitar la incertidumbre mientras que si el administrador considera a la estructura como un organismo, la variable cultura organizacional es parte de la estructura, es un factor de cohesión, producto de la interacción que tienen sus trabajadores a lo largo de la vida institucional.

Generalmente en las instituciones públicas, la cultura organizacional no ha tenido mayor relevancia puesto que este tipo de organizaciones tienen otros factores que por su naturaleza requieren más atención por parte de sus administradores. En el caso de la función judicial no se ha tomado en cuenta esta variable, es una organización compleja que está sobre cargada de trabajo, sin embargo ha existido varios intentos por parte de los administradores de justicia para incorporar este tipo de criterio a los órganos jurisdiccionales.

La presente investigación pretende delinear la cultura organizacional de los Tribunales Penales, casos quinto, séptimo y octavo en la ciudad de Quito durante el año 2013, resaltar la importancia de la variable cultura organizacional dejando establecido que cada judicatura tiene su cultura organizacional, que son independientes pese a que realizan los mismos actos y poseen iguales potestades. La cultura organizacional está compuesta por vivencias, percepciones compartidas que son desarrolladas por los trabajadores de cada tribunal. Adicionalmente, los funcionarios judiciales deben ser agentes activos para el cumplimiento de objetivos y la tan anhelada transformación de la justicia.

I. Los discursos de la cultura organizacional

Para iniciar el análisis de los discursos de la cultura organizacional hay que determinar que toda organización pública o privada posee una cultura organizacional, con características propias y únicas que se constituyen en una variable que influye en la consecución de sus fines.

La presente investigación empieza por delinear el concepto de cultura organizacional señalando los principales antecedentes que propiciaron la construcción de esta nueva categoría, es necesario precisar que la noción de cultura organizacional está compuesta por diferentes disciplinas. Como segundo punto se detallan algunas consideraciones que tienen varios autores al respecto de cultura organizacional, conceptos podrían ayudar a la comprensión del tema. También se deja indicado las perspectivas de esta variable. Adicionalmente se describen las características de la cultura organizacional, sus tipos y se concluye con los beneficios que pueden obtener los gestores al estudio de este gran tema.

1.1.- Antecedentes históricos de la construcción conceptual de la cultura organizacional.

La inclusión del concepto de cultura organizacional nace en los años ochenta, como un instrumento para que los administradores puedan comprender el carácter de las estructuras y determinar qué tipo de actividades son adecuadas para sus organizaciones.

Mejorar la gestión ha sido la meta de todos los administradores, y para esto es necesario que se comprenda “lo que es y significa la cultura en el contexto empresarial” (Díaz, Enrique: 2010; Pág.56). Uno de los autores más importantes, que empezó a relacionar el desempeño con la productividad de la organización fue Elton Mayo, quien sostenía que los recursos humanos son uno de los componentes más importantes que tiene una organización. El autor destacó que había características propias de las instituciones que debían ser estudiadas y que influían en la productividad. Para lograrlo es indispensable que los trabajadores hagan suyas las metas de la institución. Según Enrique Díaz Gutiérrez, en su tesis la “Evaluación de la Cultura en la Organización de Instituciones de Educación Social” el concepto de cultura organizacional comienza en los ámbitos de la sociología industrial y se desarrolla en el management empresarial. Hay otras tendencias

que involucran el concepto de cultura organizacional con otras disciplinas como la antropología, la psicología, la sociología y la ciencia política.

Algunos estudiosos del tema precisan que otros de los factores que impulsaron esta nueva categoría para la comprensión y análisis de las organizaciones se construyeron por el éxito que tenían las empresas japonesas en sus organizaciones. Los administradores empezaron a observar qué hacía diferentes a este tipo de compañías, pese a que Japón fue devastado en la Segunda Guerra Mundial, este país logró una de las tasas más bajas de desempleo y obtuvo mayor desarrollo. Para Gareth Morgan, en su libro “Imágenes de la Organización”, lo distinto de este tipo de organizaciones es la cultura de sus empleados, la cultura organizacional japonesa es conocida en el mundo como sinónimo de calidad, responsabilidad, puntualidad, disciplina, valor y servicio. Los valores de las organizaciones japonesas más importantes son “la colaboración, solidaridad y ayuda mutua, el respeto a la jerarquía y la responsabilidad” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 20).

Los trabajadores hacen de por vida compromisos con la empresa y está es considerada como “una extensión de su familia”. Sus compañías tienden a ser cooperativistas, el individualismo y la independencia existen en menor grado. Para Morgan la cultura organizacional de las estructuras japonesas “combina los valores culturales del campo de arroz con el espíritu de servicio del samurái” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 21); es necesario para obtener una buena cosecha la ayuda mutua, valor característico de estas compañías; adicionalmente indica que es normal encontrar personas que han trabajado en ellas toda su vida. Convirtiendo así a la cultura organizacional en una variable importante.

A raíz del éxito de los japoneses, los gerentes norteamericanos empiezan a cambiar su modelo de gestión. Complementariamente la literatura empieza a concentrarse en temas de cultura organizacional y a ofrecerla como una categoría que contribuye a entender la complejidad de los estudios organizacionales.

El segundo fenómeno que impulsó la discusión de esta variable conceptual de cultura organizacional, fue la globalización, cuyo objetivo es la apertura de todos los mercados con un mismo modelo o unidad económica y otros. La globalización “es una mezcla de procesos donde se involucran distintas nacionalidades que permite que la economía, la política, la cultura y la ideología de un país penetre en otros”. (Aranguren, William: 2007;

Pág. 116); La globalización es “ la eliminación progresiva de las restricciones para negociar; la integración internacional de los mercados, con el objetivo de ofrecer productos con precios más competitivos”. (Garnica, Melissa: 2005; Pág. 77)

Uno de los efectos que provocó la globalización fue que los empleadores se ajustaran a las nuevas reglas del mercado, entre ellas, seleccionar a sus futuros trabajadores con ciertas cualidades que son necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. Las empresas adoptaron nuevas formas de organización laboral, redujeron los niveles jerárquicos, sus relaciones laborales son más flexibles, su tendencia es a la externalización o subcontratación de personal, y sus decisiones están sujetas a los requerimientos del mercado. En este contexto, la cultura organizacional se ve afectada, puesto que las empresas, por obtener “beneficios económicos obligan a sus Estados a modificar aspectos culturales para formar parte del mundo globalizado y obtener ciertos beneficios económicos que su propio Estado no les proporciona”. (Robles Laura: 2003; Pág. 11).

La cultura organizacional se convierte en una herramienta que permite a los administradores introducir nuevas políticas de gestión que produzcan cambios satisfactorios.

1.2.- Los principales discursos de la cultura organizacional

Como quedó detallado anteriormente la cultura organizacional se nutre de otras ciencias sociales, entre ellas la antropológica y la sociológica. Parte de ellas para explicar el entorno que existe en las organizaciones, sus valores, creencias y los fenómenos que se producen por la actividad que los hombres realizan. Consecuentemente, por su afinidad con estas materias hay múltiples acepciones de cultura organizacional. Hasta ahora no hay una definición única de qué es cultura organizacional, ni cuáles son sus características; por lo que considero que es un concepto dinámico.

Uno de los autores del tema más reconocidos es Edgar Schein quien propone que la noción de cultura organizacional está compuesta por tres niveles diferentes: artefactos, valores y supuestos, los primeros son los aspectos tangibles de la actividad cultural, los segundos son los principios sociales, filosóficos o metas y los terceros son las

percepciones colectivas, la visión grupal de la organización. (Shein, Edgar: 1992; Pág. 14)

Para este autor la cultura organizacional es:

“Un patrón de supuestos básicos compartidos que el grupo aprende en la medida que resuelve sus problemas de adaptación externa e integración interna, que los ha trabajado lo suficiente para ser considerados como válidos y, por lo tanto, dignos de ser enseñados a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas” (Shein, Edgar: 1992; Pág. 14)

Cabe mencionar que para Schein la cultura organizacional está en constante evolución y lo que pretende es resolver los problemas de la organización, como el autor menciona la cultura organizacional ha sido desarrollada por sus miembros ante los problemas que se presentan día a día en la estructura, parte de la premisa que todo trabajador quiere adaptarse a su sitio de trabajo y quiere evitar la incertidumbre.

Según Enrique Díaz Gutiérrez, la cultura organizacional son “ valores y conductas compartidas que teje una comunidad de forma conjunta. Son reglas de juego, son significados ocultos, líneas de comportamiento que aseguran la unidad de un grupo” (Díaz, Enrique: 2010; Pág.77)

En este caso el autor citado menciona que la cultura organizacional son reglas, normas de conducta que no son explícitas desarrolladas a través del tiempo, que influye en las actitudes de los miembros de una organización.

Otro concepto que puede mencionarse es el que señala Andrés Rodríguez:

“Desde el punto de vista marxista la cultura organizacional es un hecho social que se origina y desarrolla en la superestructura, determinada en última instancia por el orden económico y por el tipo de relaciones en el que se articula. La cultura nace de la cultura dominante que controla el proceso productivo y se encarga de crear el sistema de valores que controla los mecanismos de socialización y el sistema de racionalidad desde el aprehender e interactuar con la sociedad”. (Andrés Rodríguez: 2006; Pág. 30)

Así pues la cultura es un hecho social que se ha desarrollado por la interacción de sus miembros, nace de la cultura dominante que controla los medios de producción, y son

normas de comportamiento. Es un mecanismo para promover acciones que produzcan la efectividad de la compañía. En este caso el gestor crear un medio de control que sea propicio para la producción, pero sobre todo una guía para dirigir el accionar de los miembros cuando se presenta un conflicto. (Díaz, Enrique: 2010; Pág.80)

Las organizaciones tienen normas de conducta que dan pautas de acción a los miembros para enfrentarse a los conflictos organizacionales diarios, patrones que se derivan de la cultura del país donde brindan sus bienes y servicios, que hacen que tengan sus características propias.

Gareth Morgan afirma que cuando hablamos de cultura organizacional

“nos estamos refiriendo a los modelos de desarrollo reflejados en un sistema de sociedad compuesto de conocimientos, ideologías, valores, leyes o un ritual diario, ... la cultura es un proceso de construcción de realidades, el que permite a las personas ver y entender en forma particular ciertos eventos, acciones, objetos, conversaciones de diferentes maneras”... Incluso “las mayores similitudes y divergencias culturales en el mundo de hoy, con mucho, las profesionales más que las nacionales; así los trabajadores de una fábrica, porteros, funcionarios, banqueros, dependientes, agricultores, tienen afinidades más profundas que las derivadas de pertenecer a la misma nación”. “Las frases, el tipo de lenguaje, los símbolos, las historias, las leyendas, los mitos, las ceremonias, los ritos y los modelos de comportamiento tribal que decoran la vida organizacional dan idea acerca de la existencia de un más profundo sistema de significados.” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 45)

Para Eduardo Méndez Álvarez, la cultura organizacional “es la conciencia colectiva que se expresa en el sistema de significados compartidos por los miembros de la organización que los identifica y diferencia de otros institucionalizando y estandarizando sus conductas sociales. Tales significados y comportamientos son determinados por el concepto que el líder de la organización tiene sobre el hombre, la estructura, el sistema cultural y el clima de la organización, así como la interrelación y mutua influencia que existe entre estos.” (Méndez, Carlos: 2006; Pág. 84)

Para Fleury la Cultura Organizacional “es un conjunto de valores y supuestos básicos expresados en elementos simbólicos, que en su capacidad de ordenar, atribuir significados, construir la identidad organizacional, tanto actúan como elemento de comunicación y consenso, como ocultan e instrumentalizan las relaciones de dominio”. (Ángela Giglia: 2007; Pág.285).

Para Silvana Peralta, “la cultura de la empresa es un conjunto de elementos, compartidos grupalmente, sedimentados a lo largo de la vida de la empresa a la cual identifica, por lo que son transmitidos a los nuevos miembros y son eficaces en la resolución de los problemas. Lo cual quiere decir, en síntesis, que la cultura cohesiona el grupo organizacional. Le confiere identidad y le

ayuda a resolver tanto los problemas internos como externos”. (Peralta, Silvana: 2003; Pág.15)

De las acepciones citadas se puede determinar que la cultura organizacional es parte de un sistema, tan arraigada en sus miembros que permite reconocerlos por sus actitudes, pautas de comportamiento incluso cuando se encuentran fuera de la organización.

La cultura organizacional es un concepto en construcción, que posee varios elementos, que han sido aprendidos a raíz de las circunstancias que se presentan en las organizaciones, desarrollado por sus miembros para evitar la incertidumbre y que otorga identidad y cohesión social, que se reduce a la interpretación de la forma en la que una organización brinda ese bien o servicio.

La variable cultura organizacional puede ser interpretada desde diferentes aristas, una de ellas podría ser la que considera a la cultura como propio de la estructura y otra que cree que es incorporada a la organización por sus miembros.

1.3.- Las dimensiones de la cultura organizacional: lo interno y lo externo.

La cultura organizacional puede ser concebida desde diferentes puntos de vista; depende de la perspectiva del investigador, de lo que para él es la organización. La organización puede ser entendida como una máquina o como un organismo. Desde la visión mecanicista la cultura es una variable externa, es importada por los trabajadores, la cultura no pertenece a la organización, y esta cambia cuando sus miembros lo hacen; la cultura es tomada así ya que una estructura es una máquina, un instrumento, donde los trabajadores realizan actos exactos y predecibles para conseguir un fin; generalmente así son vistas las organizaciones estatales y militares: “ para estas estructuras sus actividades son una rutina y mecanizan todos los aspectos de la vida humana erosionando el espíritu y la capacidad de la acción espontánea” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 14). Para esta tendencia la finalidad de la cultura es evitar la incertidumbre, es el mecanismo para interpretar el orden social. La cultura puede estar compuesta por la misión y la visión del fundador de la organización; él establece su cultura y el patrón de comportamiento, y lo único que hacen los trabajadores es adecuarse a algo que ya está institucionalizado.

Uno de los autores representativos de esta tendencia es Geert Hofstede, danés, quien realizó un análisis exhaustivo a varios trabajadores de diferentes naciones, llegando a la conclusión:

“La cultura constituye la programación colectiva de la mente que distingue a los miembros de un grupo o sociedad, y a los de otro. La cultura está formada por los patrones del pensamiento que los padres transmiten a sus hijos, los maestros a sus alumnos, ... los líderes a sus seguidores y éstos a sus líderes. La cultura se manifiesta en los significados que la gente atribuye a diversos aspectos de la vida; su manera de concebir al mundo y su papel en él; en sus valores, o sea en lo que se considera bueno y malo, en sus creencias colectivas, o sea lo que juzgan verdadero o falso, en sus expresiones artísticas, es decir para ellos es hermoso y feo. La cultura aunque básicamente se encuentra en la mente del hombre se cristaliza en las instituciones y en los productos tangibles de una sociedad, que refuerza los programas mentales a su vez.” (Greert, Hofstede: 1980; Pág. 21)

Para este autor la cultura organizacional es un software mental, que es transmitida a través de las diversas generaciones por un sistema que se ha desarrollado con un mismo idioma, símbolos, historia social y económica y que la “cultura nacional tenía un gran efecto en los valores y las actitudes hacia el trabajo” (Greert, Hofstede: 1980; Pág.89). Este autor clasifica a la cultura de la organización en cinco dimensiones: individualismo frente al colectivismo; distancia del poder; evasión de la incertidumbre; feminidad y masculinidad; y orientación a largo o corto plazo.

- **Individualismo frente al Colectivismo.-** Son valores que tienen las organizaciones respecto al trabajo que realizan, es decir, si la organización fomenta el trabajo en equipo o su autonomía. Para fomentar este tipo de valores, es necesario determinar cómo está organizado el Estado, ya que desde aquí se condiciona el comportamiento de esa sociedad.

- **Distancia del Poder.-** Esta dimensión trata de la aceptación y expectativas que tienen los miembros de una institución sobre su organización. Aquí el autor explica que hay naciones que aceptan con mayor facilidad los grados sociales y otros que no admiten la subordinación. Depende del sistema de gobierno y la organización del poder, a que estén sometidos este grupo poblacional. Sí el poder es autónomo o descentralizado.

- **Evasión de la incertidumbre.-** Esta dimensión trata de la capacidad de reacción que tienen los trabajadores a los cambios de la estructura depende de la estabilidad laboral que da la organización a este grupo, de factores que brinden seguridad que no alteren el comportamiento ante estos cambios.
- **Feminidad y masculinidad.-** Se trata de los roles sociales que ejercen los hombres y mujeres en una sociedad. De la visión que tienen los géneros cuando ejercen el poder, de los estereotipos que existen en cada una de las naciones.
- **Orientación a largo o corto plazo.-** Toda organización tiene diferentes fines y estos pueden ser cumplidos utilizando diversos métodos. La visión de su administrador puede enfocarse en valores que fomentan el ahorro y la constancia y también en otros que siguen la línea que dejó marcada su fundador. La visión en este caso puede ser lineal, solo orientada al futuro, o circular.

Esta tendencia prueba que la cultura en las organizaciones es un reflejo de las sociedades y que esta la distingue de otro grupo humano, que es el conjunto de sistemas de valores y que su carácter es instrumental. Debe ser utilizada por los administradores para elevar su productividad y a largo plazo trata de modificar la conducta de sus trabajadores.

Para esta escuela la cultura organizacional se asemeja a un chip de información para un grupo social, que utiliza a la tradición como un eje conductor y que esta influye en su actuación.

Por otro lado, está la visión organicista. Para esta corriente la organización es un organismo vivo. La atención del administrador está centrada en el entorno de la organización, y uno de los factores que inciden en su desarrollo son los trabajadores. Para Morgan en un ejercicio de entendimiento de la cultura organizacional las “actividades laborales están influidas por la naturaleza del ser humano” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 67), área que requiere su atención, hay que integrar un sistema de recompensas para los trabajadores para tener un mejor resultado en la eficiencia y lograr la supervivencia de la organización. Esta escuela realiza una analogía con la teoría de la evolución de Darwin.

Las organizaciones son organismos que al igual que otros dependen de su habilidad para sobrevivir, el ambiente es un factor importante que determina el éxito o fracaso de las

organizaciones, perduran las organizaciones más fuertes, las que tengan los recursos necesarios para lograr este objetivo. Aquí la gestión del gerente está dirigida a conseguir circunstancias que aseguren la adaptación de la organización, y la cultura en este caso es una variable parte de la organización, que tiene que ser difundido entre todos los miembros de la estructura porque es un factor de cohesión; cada organización tiene su propia cultura, patrones únicos que se desarrollan a lo largo de la vida de la institución, que estaría compuesta por conocimientos compartidos, valores y rituales.

La cultura organizacional es un subsistema, es un atributo propio de la organización, producto de la interacción que tienen sus trabajadores al elaborar los bienes y servicios que ofertan. Esta tendencia no se centra en el contexto de la sociedad sino en las cualidades socioculturales de la estructura, esta visión está sustentada desde la corriente cultura corporativa.

La cultura en este caso es una variable interna que tiene la organización y que debe ser estudiada conjuntamente con las otras variables propias de la estructura, (liderazgo, estrategia, desempeño) para entender cuáles son sus relaciones y así que sean útiles para lograr su eficiencia. Desde esta perspectiva la cultura organizacional tiene dos funciones la cohesión social de sus miembros y la eficiencia.

Uno de los autores más representativos de esta tendencia es Edgar Schein, psicólogo industrial, quien plantea que la cultura organizacional es “es un patrón desarrollado por una organización conforme va aprendiendo a enfrentar su problema de adaptación al exterior e integración, que ha funcionado lo bastante bien como para ser considerado válido y enseñado a los miembros nuevos como la forma correcta de percibir, pensar y sentir” (Edgar, Schein:1998; Pág. 30)

Este doctrinario plantea que la cultura organizacional está compuesta por tres elementos básicos artefactos, valores y supuestos. Los artefactos son los aspectos más superficiales, tangibles y visibles de la actividad cultural, aquí está involucrado varios aspectos como la estructura, los edificios, donde se desarrolla la actividad cultural, el vocabulario que utilizan los miembros de la organización para su comunicación, el uniforme, el sistema informático, los rituales, los actos que son necesarios para la realización de los productos.

Los valores son los principios sociales, metas, estándares establecidos en los códigos de cada una de las estructuras. Son concepciones de lo deseable, del deber ser. Hay valores que son impuestos por los fundadores de la organización y otros que provienen de aspectos demográficos de cada uno de los miembros. La tercera categoría en que divide este doctrinario son los supuestos, que es la conducta que se debe adoptar frente a los problemas que tiene la organización, ideas tácitas que se dan por sentadas en una estructura; en base a ellas se toman decisiones, lo cual brinda seguridad en los actos y no son confrontables y su modificación es complicada. El autor plantea que esta dimensión se subdivide en cinco categorías

1.- Relación Humana con la Naturaleza.- En esta dimensión se hace referencia a la percepción que tiene la organización sobre su lugar en el mercado, qué relaciones debe mantener para su supervivencia, sobre su relación con el entorno de dominación o de sumisión. También se puede constatar la misión que tiene, su razón de ser.

2.- Naturaleza de la verdad y de la realidad.- Es un criterio que sirve a los administradores para tomar decisiones. Un ser humano está imbuido por diferentes tendencias, una de ellas la religión, aquí su decisión va a depender de este factor, puesto que dicho administrador no va a elegir algo que vaya contra su dogma. Otro criterio que aquí surtiría efecto es la percepción de sabiduría que puede tener una persona respecto a otras, la decisión va a ser tomada por quien tenga más experiencia. La percepción del tiempo, es otro de los factores que importan, esta tiene relación con orientación de las metas de la organización si son a largo o a corto plazo, cual es la propuesta que tiene ese administrador para cumplimiento de las metas. Otra es la percepción es la del espacio, en este caso se toma en cuenta la conducta que debe tener un miembro en dicha sociedad, conducta que es aceptada por todos, pero también es la conciencia del lugar que tiene ese ser en ese grupo, cuál es la jerarquía social, su condición.

3.- Naturaleza Humana.- Son los actos que son vistos por los seres humanos como algo intrínseco a sí mismos, es la presunción básica de lo que significa un acto humano. Una empresa para tomar sus decisiones lo hace sobre estas presunciones, planifica sobre ellas. Esta conducta que es compartida por todos y la misma domina a la organización, aquí también se incluye el tema de la motivación, cómo reacciona dicho grupo al incentivo, a la presión o al castigo. Que actitud es buena, mala o neutra.

4.- La naturaleza de la actividad humana.- En la planificación los administradores se establece pautas de conducta que deben tomar los trabajadores en los actos que podrían presentarse a futuro. En este aspecto es hay tres subcategorías que el autor toma en cuenta, el supuesto de “hacer”, el de “ser” y el de “llegar a ser”, bajo estos tres supuestos se precisa la conducta, la primera de estas establece que el comportamiento de los trabajadores debe ser activo, eficiente en el cumplimiento de sus tareas, donde no hay objeción de las órdenes impuestas por los jefes departamentales, donde la organización es tomada como una máquina perfecta. El segundo supuesto trata de el “ser” el aceptar las condiciones establecidas por el mercado, tratar de sobrevivir a los fenómenos que presente el mismo, y, el tercero el supuesto “llegar a ser” involucrada con la misión de la organización y para el cumplimiento de la misma establece mecanismos de control sobre la conducta ya que el autor considera que los impulsos del ser humano son los que deben controlarse ya que ellos atentarían contra las metas de la organización.

5.- La naturaleza de las relaciones humanas.- Aquí se establece cuáles deben ser las actitudes que la organización debe adoptar frente a otras organizaciones, el grado de relacionamiento que deben tener para la consecución de sus objetivos, qué relación se va a fomentar con los demás, el individualismo o el cooperativismo. Estas actitudes son parte del sistema que tiende a ser paternalista, autocrático, de delegación, participativo, democrático, etc.

Para Enrique Díaz Gutiérrez la cultura es un “pegamento normativo y social que mantiene unida a la organización, pegamento compuesto por supuestos tácitos, valores, normas y manifestado en rituales, símbolos artefactos culturales es un mecanismo de integración y articulación más importante para el funcionamiento de la organización, que los mecanismos de integración burocráticos (normativa, reglamentación) puesto que expresa los valores y las creencias compartidas, proporcionando pautas de conducta seguras y compartidas” (Díaz, Enrique: 2010; Pág.99) Para esta escuela la cultura organizacional es un conjunto de pautas de comportamiento, guía de sobrevivencia en una estructura.

Otra visión que existe es la que explica a la organización a través de una metáfora y la asemeja a una construcción social. Autores como Morgan asocian a la organización como una prisión psíquica o un fenómeno psíquico “que están creadas y alimentadas por procesos consciente e inconscientes, con la noción de que la gente puede llegar a estar

realmente influida o limitada por las imágenes, ideas, pensamientos y acciones a las cuales estos procesos dan alza”. (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 110) Dicho autor también señala que Platón fue el primero en mencionar la idea de una cárcel psíquica en su libro “La República” determina que “la relación entre apariencia, realidad y conocimiento,... dentro de la caverna hay gente encadenada de tal manera que no se puede mover y solo pueden ver la pared de la caverna que está justo frente de ellos, ... la gente en la vida diaria está atrapada por ilusiones, de aquí que la manera en que entienden a la realidad sea limitada y defectuosa. ” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 189) La organización estaría compuesta por falsas creencias, normas operativas y prácticas incuestionadas que crean una forma de ver y actuar, pero también una forma de no ver y que eliminan el accionar del trabajador.

La cultura es parte del inconsciente, que es producto de la invención de los seres humanos para reprimir a sus miembros y controlar sus impulsos, “los seres humanos viven prisioneros de su propia historia personal” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 192). Para esta propuesta la cultura se representa por medio de símbolos constituidos por un grupo de personas, símbolos que se mantienen por la interacción de sus miembros. La organización es cultura. Esta tendencia se enfoca en un análisis de la vida organizativa y la interpretación de cada uno de sus actos; lo que busca es decodificar las características de las estructuras. Aquí la cultura es un factor tan importante porque intenta cambiar las creencias básicas de los miembros de la organización. Para Díaz Gutiérrez, desde esta perspectiva la cultura es una gramática compartida, que no nace de la gestión sino que es la consecuencia de un proceso de asignación compartido de significados y experiencias. Desde este punto de vista la cultura es un conjunto de símbolos, creencias y valores que el administrador debe identificarlos y ser capaz de reconocerlos para guiar a la organización, evitar la disfuncionalidad y que esta cumpla con la misión de homogenizar la conducta; su función sería aglutinar.

Como se mencionó hay diversidad de criterios sobre el concepto de cultura organizacional. Algunos coinciden en que proviene de conocimientos compartidos, que “es el conjunto de entendimientos importantes, generalmente no declarados, que los miembros de una comunidad tienen en común” (Gareth, Morgan: 2001; Pág. 197).

La concepción de cultura organizacional está en construcción, es una realidad social asentada en sistema de símbolos, que son dinámicos, que son el reflejo de los grupos de poder de una sociedad.

1.4.- Características de la Cultura Organizacional

Para Edgar Schein, la cultura organizacional está compuesta de valores, artefactos y supuestos, (Schein, Edgar: 1998; Pág. 14) categorías que ya fueron explicadas anteriormente, sin embargo hay varios autores que precisan que adicionalmente a estas características debería incluirse los ritos, conocimientos y lenguaje, clasificaciones que Schein las subsume en artefactos. A continuación se presenta la definición de cada una de estas categorías:

- **Los valores** son creencias, patrones que guían las acciones de los funcionarios dentro de la estructura; Koontz, autor citado por Méndez, precisa que “el valor se define como una creencia bastante permanente entre lo que es apropiado y lo que no es, que guía las acciones para cumplir los objetivos de la organización” (Méndez, Carlos: 2006; Pág. 106). Son conceptos básicos que dan un sentido de dirección. También es entendido como un elemento de juicio ya que por medio de él se establece lo correcto o lo incorrecto. Los valores son ideas filosóficas que son mutables, ya que varían por cada grupo; el ser humano siempre tiene que adoptar cada uno de estas ideas para poder ser aceptado en dicho grupo. Según Gibson James, los valores son “los deseos afectivos y conscientes o las necesidades de las personas que guían sus comportamientos; los valores pasan de una generación a la siguiente y se transmiten por medio de los sistemas educativos, la religión y las organizaciones”. (Gibson, Jill: 2009; Pág. 30)

Los valores tienen la característica de ser expresos o tácitos.

- **Las normas** son estándares de comportamiento aceptados y compartidos por la institución. Sills, define a las normas como “reglas, un patrón de medida o una pauta de acción, constituyéndose el patrón de comparación con el cual se juzga el comportamiento

y al tenor del cual se otorga la aprobación o repulsa” (Méndez, Carlos: 2006; Pág. 120). Son reglas de conducta socialmente establecidas sea de manera tácita o expresa, cuya inobservancia conlleva sanciones jurídicas o sociales. Para Schein, las normas son “una serie de suposiciones o expectativas que tienen los miembros de un grupo u organización con respecto al tipo de comportamiento que correcto o incorrecto, bueno o malo, apropiado o inadecuado, permitido o prohibido”. (Díaz, Enrique: 2010; Pág.105)

Para Peiro, “las normas hacen explícitas las conductas apropiadas de los miembros de la organización, son productos sociales.” (Díaz, Enrique: 2010; Pág. 110) este autor incluye dentro de este concepto a los tabúes, que son limitaciones mentales, prohibiciones, barreras de conducta pero en la mayoría de los casos son prejuicios. El tabú es un prejuicio que es irracional que no ha sido discutido, y que si se lo discute este sigue permaneciendo la idea errónea, anti científica, es intocable, que permanece en el tiempo, que no es mutable, que prescribe abstención y dicha prohibición no tiene origen divino, es producto de la ignorancia cultural.

- **Los ritos**, son ceremonias que tratan de reforzar e inculcar los valores que debe tener la institución. Para Lean Millan, los ritos son “rutinas programadas y sistemáticas de la vida cotidiana de la compañía. En sus manifestaciones ordinarias, los rituales dan a la cultura una forma tangible y cohesiva” (Díaz, Enrique: 2010; Pág.97). Son procesos -musocialmente establecidos y repetitivos para afianzar ideas o creencias. Son ceremonias, actividades colectivas que pretenden comunicar o consolidar un valor. “Son actividad que se emprende con el propósito más o menos consistente de entender el carácter de la organización así como el contexto en el que se desarrolla.” (Méndez, Carlos: 2003; Pág. 123)

- **Lenguaje**, es medio fundamental para la comunicación del ser humano, es el vocabulario especial que utilizan en el grupo, el estudio de lenguaje es tan vasto y diversificado que permite a las organizaciones transferir valores.

- **Símbolos**: Es una representación, es medio de comunicación gráfico que contiene y transmite una idea que son explícitos, subliminales o virtuales, son concepciones generales que son activas y dinámicas.

- **Mitos**: Es una ficción que se crea en base a hechos reales distorsionados, para Trice Beyer es una “narración dramática de sucesos imaginarios que explican el origen a

la transformación de una cosa”, Hampton, señala que los mitos “son historias que se relatan una y otra vez que muestran como alguien, a menudo el fundador, hizo frente a los retos, en su mayor parte los mitos suelen ser verdadero, aunque es posible que sean embellecidos y se presente como una especie de acto heroico”. (Méndez, Carlos: 2003; Pág. 117)

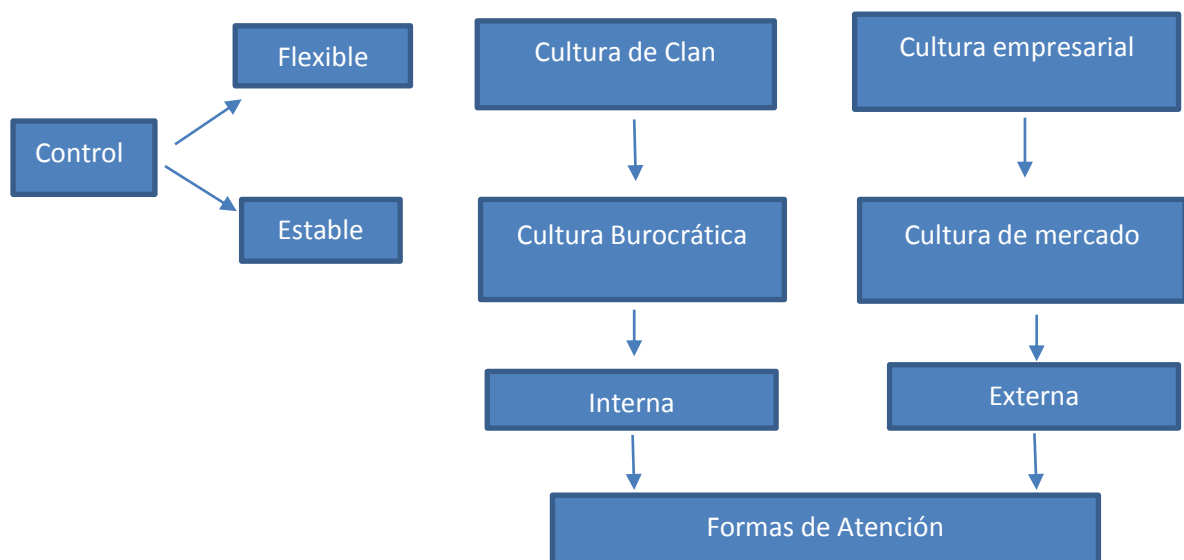
“Son sucesos de la vida real que tiene la característica de interesar y conmover a un grupo de individuos de la organización, llevan consigo creencias bastante permanentes sobre lo apropiado y lo que no lo es para los individuos de la organización”. (Méndez, Carlos: 2003; Pág. 116)

Todas estas características generan un tipo de comportamiento en los miembros de una organización poseen, todo este conjunto de componentes es producto de un sistema de cultural que regula el comportamiento y las actitudes de los individuos ante ciertas situaciones.

1. 5.- Tipos de cultura

Según Gibson Gill la cultura organizacional puede clasificarse según su orientación, flexible o estable y según su enfoque de atención interno o externo:

Cuadro 1. Tipos de Cultura



Fuente: Gibson, James: 2009; Pág.36

Hay organizaciones que desarrollan su cultura bajo dos tipos de administración, es una cultura estable cuando los valores precisados por el fundador de la estructura o por el gestor son compartidos y aceptados por todos sus miembros, por naturaleza es una institución rígida; y es una cultura flexible cuando la organización permite el desarrollo de subculturas, no ejercen influencia en el comportamiento de sus empleados y las decisiones de los mismos son autónomas. (Gibson, James: 2009; Pág.37)

- **Cultura de clan.-** En este tipo de cultura los valores que son premiados son la lealtad, la protección, el trabajo en equipo, la solidaridad, “los empleados están dispuestos a trabajar duro por una compensación y un paquete de prestaciones justo y equitativo” (Gibson, James: 2009; Pág.36). Generalmente estas organizaciones cumplen ciertos ritos que permiten la difusión de los valores señalados anteriormente.

- **Cultura burocrática.-** Es una organización donde sus actos están contenidos en procedimientos y códigos, sus decisiones son centralizadas, se las acusa de excesiva jerarquía.

- **Cultura empresarial.-** Son compañías dinámicas, que se adaptan a los cambios, dan autonomía a sus miembros, la iniciativa de sus miembros es respetada, son organizaciones que siempre buscan nuevos mercados donde puede incursionar, sus productos están en constante modificación.

- **Cultura de mercado.-** Son organizaciones que están influenciadas por el mercado, la ley de la oferta y la demanda, ponen mayor “énfasis en las ventas, aumento en la participación de mercado, la estabilidad financiera y la rentabilidad”. (Gibson, James: 2009; Pág.37)

Esta clasificación busca generalizar las características de las organizaciones que han sido encontradas con mayor frecuencia, ayuda al administrador a ubicarse ante la organización y realizar su planificación.

1.6.- Beneficios de la cultura organizacional

Determinar cuáles son los componentes de la cultura organizacional es importante porque es una nueva óptica que permite a la gerencia comprender y mejorar las organizaciones.

Cada cultura va a tener diferentes características, pero que una vez identificadas van a ser el común denominador que contribuirá a un mejor desempeño.

Una de las fuentes de la cultura organizacional son las ideas y de los sentimientos del fundador, que han sido institucionalizadas, esta institucionalización genera un conocimiento común entre sus miembros acerca de su comportamiento apropiado dentro de la organización, además la gente asume con facilidad la cultura, asegura que sean aceptados por los demás miembros, reduce ambigüedad. Tiene diferentes funciones pero la principal es homogenizar las posibles soluciones a los problemas que la organización tenga, las cuales ayudaran para la supervivencia de la misma. Facilita la comunicación ya saben que efecto puede tener las posibles soluciones.

“ El cerebro humano es limitado en su capacidad para tratar información y aprender la totalidad de elecciones posibles ante una decisión. La cultura como un sistema de significaciones le ayuda y le impulsa a seleccionar, priorizar y organizar un número limitado entre la infinidad de informaciones disponibles como pertinentes en una situación social.” (Díaz Enrique, 2010. Pág. 187)

Según Rosalinda Gámez, en su libro “Comunicación y Cultura Organizacional en Empresas Chinas y Japonesas”, la cultura organizacional tiene cuatro efectos:

- 1.- Conocer la cultura de una organización permite a los empleados comprender la trayectoria de la empresa y su enfoque actual.
- 2.- Brindar asesoría sobre los comportamientos esperados para el futuro.
- 3.- Fomentar el compromiso con la Filosofía y los valores empresariales, esto produce sentimientos compartidos con el objeto de trabajar por metas comunes.
- 4.- La cultura organizacional a través de las normas, representa un mecanismo de control, para canalizar hacia los comportamientos deseables y alejar los indeseables”. (Gámez, Rosalinda: 2007; Pág. 66)

Asimismo, Enrique Claver Cortes, en su ensayo “La cultura organizacional en los organismos públicos” menciona que la cultura organizacional tiene cuatro funciones: la de reducción de riesgos en la ejecución de proyectos; conseguir la cohesión de los miembros; determinar el efecto que va a tener la organización la instauración de nuevos programas; delimita patrones de conducta. (Claver, Enrique: 1998; Pág. 3)

Según Bultman, la función de la cultura organizacional es instrumental, es una variable que influye en el comportamiento finalista de la organización, permite visualizar a las

entidades públicas y privadas como pequeñas sociedades, que están sostenidas por su propio lenguaje, mitos y símbolos. (Bultman, Gustavo: 2009; Pág.148). Adicionalmente la cultura organizacional sirve para moldear las conductas de los trabajadores y que actúen de manera correcta para la consecución de los fines impuestos.

1.7 Conclusiones

En resumen hay que señalar que la cultura organizacional es un instrumento para que los administradores puedan comprender el carácter de las estructuras y determinar qué tipo de actividades son adecuadas para sus organizaciones.

Mejorar la gestión ha sido la meta de todos los administradores, y para esto es necesario que se comprenda la cultura organizacional de sus compañías, es indispensable que los trabajadores hagan suyas las metas de la institución pero a cambio de su fidelidad las organizaciones deben asegurar la satisfacción de sus metas personales, así lo ha afirmado el gran profesor en psicología industrial Maslow. (Vásquez, Antonio; 2008: Pág. 272)

A raíz del éxito de los japoneses, los gerentes norteamericanos empiezan a cambiar su modelo de gestión. Complementariamente la literatura empieza a concentrarse en temas de cultura organizacional y a ofrecerla como una categoría que contribuye a entender la complejidad de los estudios organizacionales.

El segundo fenómeno que impulsó la discusión de esta variable conceptual de cultura organizacional, fue la globalización, cuyo objetivo es la apertura de todos los mercados con un mismo modelo o unidad económica y otros.

El concepto de cultura organizacional se nutre de disciplinas como la antropología, la psicología, la sociología y la ciencia política. Parte de ellas para explicar el entorno de las organizaciones, sus valores, creencias y los fenómenos que se producen por la actividad que los hombres realizan. Consecuentemente, por su afinidad con estas materias hay múltiples acepciones de cultura organizacional. Hasta ahora no hay una definición única de qué es cultura organizacional, ni cuáles son sus características; por lo que considero que es un concepto dinámico.

Las organizaciones tienen normas de conducta que dan pautas de acción, patrones que se derivan de la cultura del país de origen donde brindan su servicio, lo que determina sus características. La cultura organizacional es parte de un sistema, tan arraigado en sus miembros que permite reconocerlos por sus actitudes, pautas de comportamiento incluso cuando se encuentran fuera de la organización.

La cultura organizacional es un concepto en construcción, que posee varios elementos, que han sido aprendidos a raíz de las circunstancias que se presentan en las organizaciones, desarrollado por sus miembros para evitar la incertidumbre y que otorga identidad y cohesión social.

La variable cultura organizacional puede ser interpretada desde diferentes aristas, una de ellas podría ser la que considera a la cultura como propio de la estructura y otra que cree que es incorporada a la organización por sus miembros.

La organización puede ser entendida como una máquina o como un organismo. Desde la visión mecanicista la cultura es una variable externa, es importada por los trabajadores, la cultura no pertenece a la organización, y esta cambia cuando sus miembros lo hacen; la cultura es tomada así ya que una estructura es una máquina, un instrumento, donde los trabajadores realizan actos exactos y predecibles para conseguir un fin; generalmente así son vistas las organizaciones estatales y militares. La cultura puede estar compuesta por la misión y la visión del fundador de la organización; él establece su cultura y el patrón de comportamiento, y lo único que hacen los trabajadores es adecuarse a algo que ya está institucionalizado. Uno de los autores representativos de esta tendencia es Geert Hofstede, para este autor la cultura organizacional es un software mental, que es transmitida a través de las diversas generaciones por un sistema que se ha desarrollado con un mismo idioma, símbolos, historia social y económica. Esta tendencia prueba que la cultura en las organizaciones es un reflejo de las sociedades y que esta la distingue de otro grupo humano.

Para la visión organicista la organización es un organismo vivo. La atención del administrador está centrada en el entorno de la organización, y uno de los factores que inciden en su desarrollo son los trabajadores. Esta escuela realiza una analogía con la teoría de la evolución de Darwin. Las organizaciones son organismos que al igual que otros dependen de su habilidad para sobrevivir, el ambiente es un factor importante que

determina el éxito o fracaso de las organizaciones, perduran las organizaciones más fuertes, las que tengan los recursos necesarios para lograr este objetivo.

Capítulo II. La cultura organizacional en la gestión de la justicia

Después de establecer los principales discursos de la cultura organizacional, la visión de las escuelas organicista y mecanicistas, determinar sus diferencias, características y tipos, abordar sobre los beneficios que obtiene todo gestor al aplicar dentro de su organización esta categoría del conocimiento. Asimismo, se ha señalado que la cultura organizacional se ha convertido en un instrumento para la consecución de los fines de toda estructura, a continuación hay que centrar el estudio del tema en la cultura organizacional gestión de la justicia.

Toda organización pública o privada posee una cultura organizacional, que debe ser identificada para comprender su carácter, en el caso de las instituciones estatales hay que dejar anotado lo que significa la cultura organizacional en la gestión de la justicia. De la misma manera se tratará de bosquejar el significado calidad en el servicio de la gestión de la justicia.

2.1 Antecedentes

En las instituciones públicas la cultura organizacional no ha tenido tanta relevancia como en las privadas, puesto que su dinámica es distinta. Los organismos gubernamentales tienen problemas políticos, crisis fiscales y laborales, fenómenos propios de su naturaleza, que hacen que su administración sea complicada. Sin embargo, la ciudadanía exige que los servicios públicos ofrecidos por estos organismos sean eficientes y de calidad; “toda organización debe propender a acercarse a los usuarios con la misma dedicación que las organizaciones privadas buscan satisfacer las necesidades de sus

clientes”. (Peralta Silvana; 2003; Pág. 10); y la cultura organizacional es un instrumento para la modernización de este tipo de instituciones.

Hay varias tendencias que resaltan la importancia del personal de las instituciones públicas, ya que son la base de los instrumentos de gestión que promueven la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios.

“La importancia del empleado desde la necesidad de que asuma valores como la preocupación por el coste o la imprescindible disciplina presupuestaria, todo ello reclama un cambio cultural, y el cambio cultural, elemento clave para la excelencia de las organizaciones se debe realizar en el interior de los individuos, en sus asunciones básicas” (Manuel Villoria, 1996; Pág..750)

“Muchas de la frustraciones habituales de la gestión pública tienen su origen en la cultura descriptiva, por esto las instituciones se verían perjudicadas por una cultura que inhibe la creación de capital social, perjudicando el rendimiento.

“ A principios del siglo XX, la identificación con el ámbito de trabajo público tenía como fuente las ideas weberianas, acumulación sucesiva de normas para la gestión pública en pos de mayor eficiencia y control que, por el contrario, remarcarían lo incompleto y desprolijo de la aplicación del modelo”. (Bultman; Gustavo: 2003; Pág. 167)

Como antecedente de cultura organizacional en la gestión de la justicia, podemos anotar el siguiente: a partir de la disolución de la Unión Soviética, el capitalismo se expandió por todo el mundo y produjo un nuevo modelo económico y político. En las décadas de los 80 y 90 del siglo XX, el Banco Mundial promovió su programa de ajuste estructural en Latinoamérica que pretendió introducir cambios en la Función Judicial para que garanticen la seguridad jurídica e institucional; su objetivo era crear nuevos beneficios para la inversión privada y establecer requisitos para el otorgamiento de créditos en los países en vías de desarrollo. Los principales obstáculos eran “las dificultades para establecer y liquidar empresas, impuestos excesivos, normas laborales rígidas, inejecutabilidad de los contratos, dudas sobre los títulos de tierra, normas de derecho administrativo que retardan o impiden los negocios privados”. (Lista Carlos: 2009; Pág. 740). A este tipo de agencia le pareció importante introducir reformas en la administración de justicia porque había una “excesiva duración de los procesos, alto grado de discrecionalidad, jerarquía exagerada” (Lista Carlos: 2009; Pág. 740), lo cual era impedimento para los inversionistas.

Los Programas de Ajuste Estructural fueron un instrumento de presión para los países que necesitaban de créditos; incluso los países prestamistas empezaron a preocuparse por la estabilidad de los gobiernos y las tendencias ideológicas que están en el poder; por esta razón incluyen a los programas la variable de gobernabilidad, que es un término técnico, puesto que este tipo de instituciones financieras no pueden involucrarse en la política de los gobiernos. Las políticas del Banco Mundial se centraban en el mejor “manejo del sector público, gestión de las finanzas públicas, medidas anticorrupción, descentralización del gobierno y lo jurídico, variaciones en la estructura legal a través de leyes relativas a la propiedad” (Lista Carlos: 2009; Pág. 740). El discurso de los actores políticos en ese tiempo estaba dirigido al fortalecimiento de un Estado de derecho, promoción de seguridad jurídica y establecimiento de una institucionalidad que asegure los intereses financieros. Claro está que algunos críticos precisan que las reformas que realizó el Banco Mundial solo protegían a los grupos de poder, que propendía a un Estado de derecho a medias porque permitía la violación de los derechos humanos y la segregación de los grupos minoritarios. Los teóricos del Banco Mundial llegan a la conclusión de que el sistema judicial es una variable importante para el desarrollo y cumple un medio de comunicación entre el Estado y el mercado.

Según Carlos Lista, “los diversos diagnósticos dan cuenta de que algunos de los rasgos comunes de los poderes judiciales latinoamericanos son la excesiva duración de los procesos y la lentitud en la toma de decisiones, la ineficiencia de los despachos, los altos costos, la existencia de familias judiciales, el carácter marcadamente jerárquico de las estructuras organizacionales, los procesos de selección no transparente ni basados en la idoneidad, el alto grado de discrecionalidad y términos más psicosociales, la poca confianza y credibilidad social en la justicia. La gran consecuencia de todo ello sería la falta de certidumbre y seguridad que provoca la acción judicial, tanto a nivel social en general, como en el ámbito de los negocios en particular”. (Lista Carlos: 2009; Pág. 745)

A mayor crédito otorgado por las agencias financieras internacionales mayor es el control y la dependencia, porque logran realizar un trasplante jurídico, imponen su modelo, dichos cambios no son totalmente eficaces. Los objetivos que el Banco Mundial se propuso fueron: capacitación del personal integrante de la función judicial, fomentar la independencia judicial, mejorar la atención a los usuarios, el acceso igualitario a la justicia, mecanismos de control más fuertes.

2.2 Gestión de la justicia en el Ecuador

En este entorno, Ecuador empieza a realizar en 1992 sus primeras reformas a la gestión de la justicia, inspirada en el afán de agilizar su funcionamiento y tornarlo más eficaz. El entonces diputado Jaime Nebot propuso al Congreso Nacional el proyecto de ley de reforma a la función judicial que consistía en:

“ Convertir a la Corte Suprema en Tribunal de Casación, lo que acarrearía la eliminación de la tercera instancia, suprimía los Tribunales nacionales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo, cuyas atribuciones eran transferidas a las cortes superiores; quitaba al Congreso la facultad de pronunciarse en último término sobre la inconstitucionalidad de las leyes y otros instrumentos jurídicos y la trasladaba a la Corte Suprema, para lo cual creaba una Sala Constitucional dentro de ella; e instituía una Procuraduría de Derechos Humanos”. (Álava, Milton: 2003; Pág. 188)

El Presidente de la República, Sixto Durán Ballén apoyó también la reforma judicial. Se reestructuró la Corte Suprema de Justicia, aumentado sus Salas y el número de sus magistrados, a los que se les dio el carácter de vitalicios.

Esta reforma fue avalada por una consulta popular que se realizó el 25 de mayo de 1997, convocada por el entonces Presidente de la República, Fabián Alarcón.

Todos estos cambios se hicieron para tratar de asegurar la independencia de la Función Judicial y para que no esté sujeta a las variaciones políticas, con este fin se fortaleció al Consejo de la Judicatura como órgano de administración de la justicia para que los juzgados, tribunales y cortes se encarguen solamente de administrar justicia.

Una vez que se expidió la Constitución de 1998, quedó consagrada la independencia de esta Función de cualquier poder externo, y excluyó del juicio político del Congreso a los magistrados de la Corte Suprema, quienes debían ser juzgados por sus pares.

“Las reformas no lograron instaurarse efectivamente y su real sentido con el cotidiano accionar de las instituciones del sector, no se logró una reforma sustancial en la legislación procesal orgánica y adjetiva. Incluso, en la renovación institucional derivada de la Constitución de 1998 se mantuvo vigente en un Código Orgánico de la Función Judicial elaborado veinte y cuatro años atrás” (Andrade, Santiago; 2009: Introducción)

La vigente Constitución de la República, promulgada el 20 de octubre de 2008, establece una nueva concepción del Estado y de sus instituciones.

El Ecuador es un Estado de derechos; así lo prescribe el Art. 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el Art. 11, numeral 9 que dice que “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008). De este modo, se configura a los derechos humanos como el eje central de las políticas públicas. Lo que se pretende es que los organismos estatales tengan en cuenta las garantías constitucionales que permitan el ejercicio de los derechos de las personas.

La transformación de la Función Judicial continuó desde el referéndum del 2011, que consultó varios aspectos a la población y reflejó que la ciudadanía estaba deseosa que a la Función Judicial se le introdujeran reformas fundamentales, como era la propuesta del presidente Correa. Para hacer efectiva esta transformación se constituyó un Consejo de la Judicatura de Transición cuyo principal objetivo fue la reorganización de los juzgados, tribunales y cortes de justicia. Una veeduría integrada por juristas extranjeros tuvo a su cargo la supervisión de este procedimiento.

“Los diagnósticos de situación y la detección de problemas de los sistemas judiciales han sido prolongados, parciales muchas veces, en gran medida superficiales y en muchos casos ineficaces. Tienden a beneficiar a consultores y otras agencias intermediarias y encarecen el proceso de reforma... , los estudios de diagnóstico sirven para legitimar las reformas y marcos conceptuales previamente establecidos por las agencias financieras”... o el gobierno de turno, “ más que para detectar los problemas y sus causas en los servicios judiciales. Las reformas judiciales suelen combinar criterios que pueden resultar contradictorios. Por un lado, se utilizan los modelos empleados en las empresas privadas asimilando los productos de la justicia a los de la industria, el comercio y otros servicios, los criterios que han utilizado sirven para otras áreas del estado, con lo cual pasa por alto la especificidad de la justicia y sus organizaciones, se considera como si fuera un área administrativa, con consideraciones técnicas, olvidando los componentes jurisdiccionales y hacen que las organizaciones judiciales sean especiales y por el otro, los componentes políticos, considerando que toda reforma judicial es en primera y última instancia política y meramente técnica. Estos aspectos quitan sustentabilidad a las reformas judiciales”. (Lista, Carlos; Pág. 13)

Entre los cambios estructurales que propuso el Consejo de la Judicatura Transitorio para modernizar la Función Judicial, estuvo la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales; la regulación del ingreso del nuevo personal y la actualización de un sistema informativo para hacer realidad el principio de publicidad de los actos judiciales.

El Consejo de la Judicatura, en lo concerniente al tema de talento humano, llevó a cabo procesos técnicos para seleccionar personal apropiado a las necesidades institucionales, lo que produjo un cambio generacional en la administración de justicia. Asimismo, se realizó una evaluación integral de todos los funcionarios, pero esta actividad no ha bastado, porque es necesario fomentar en los miembros de la Función Judicial los valores que la institución requiere para el cumplimiento de sus metas. Los funcionarios judiciales deben tener como norma el respeto de los derechos humanos y generar confianza en los ciudadanos en la prestación de sus servicios. El sistema judicial debe estar caracterizado por “su accesibilidad, oportunidad, independencia, honestidad, transparencia, imparcialidad y eficiencia” (Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017. Pág. 201).

Uno de los factores para lograr la calidad en la prestación de un servicio es la preparación académica que tienen el grupo de personas que está encargada de la producción, en este caso son los jueces y demás servidores judiciales, lamentablemente en el Ecuador la formación jurídica es memorística de los códigos, lo cual no aporta nada para la resolución de una causa, por experiencia propia puedo decir que la teoría no tiene nada que ver con lo que se vive en las distintas judicaturas, la realidad es distinta, superada por lo descrito en cualquier libro.

Para Gareth Morgan, en su libro “Imágenes de la Organización” determina que para comprender una organización racional es necesario tomar en cuenta los aspectos humanos de sus empleados. La Función Judicial ha sido concebida como una estructura mecanicista, pero en toda organización es necesaria la existencia de una cultura organizacional. Existe un déficit en la comunicación, hay una desvalorización por el servidor público, es una cultura inquisitiva, en la que el funcionario tiene que estar a la defensiva de los actos de terceros. Hay un exceso de jerarquización; los dos ámbitos en que está dividida la Función Judicial, son el administrativo y el judicial que son totalmente distantes, no trabajan conjuntamente; algunos administradores creen que la producción es semejante a los bienes y servicios de una industria.

El Consejo de la Judicatura en Transición tenía tres vocales que provenían de las funciones ejecutiva, asamblea nacional y consejo de participación ciudadana y control social, la reforma estaba enfocada en el cambio de normas constitucionales y legales vía

referéndum, la disolución del Consejo de la Judicatura y el traspaso de ciertas competencias del Pleno a favor del Director General.

Dicho consejo de transición planteaba que son seis ejes importantes a transformar en la Función Judicial: el modelo de gestión; talento humano; infraestructura civil; infraestructura tecnológica y comunicacionales, gestión financiera y cooperación interinstitucional. El tiempo para implementar todos los cambios que planteaban los administradores era muy corto, sobre los resultados que tuvo este Consejo no abordaremos en esta tesis ya que no es parte de su temario.

Entre los cambios estructurales que se propusieron para modernizar la Función Judicial, estuvo la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales; la regulación del ingreso del nuevo personal y la actualización de un sistema informativo para hacer realidad el principio de publicidad de los actos judiciales. Esto quiere decir que la ciudadanía sin necesidad de ir a las dependencias judiciales, pueda por medio de la página web de la Función Judicial informarse acerca de la marcha de los procesos.

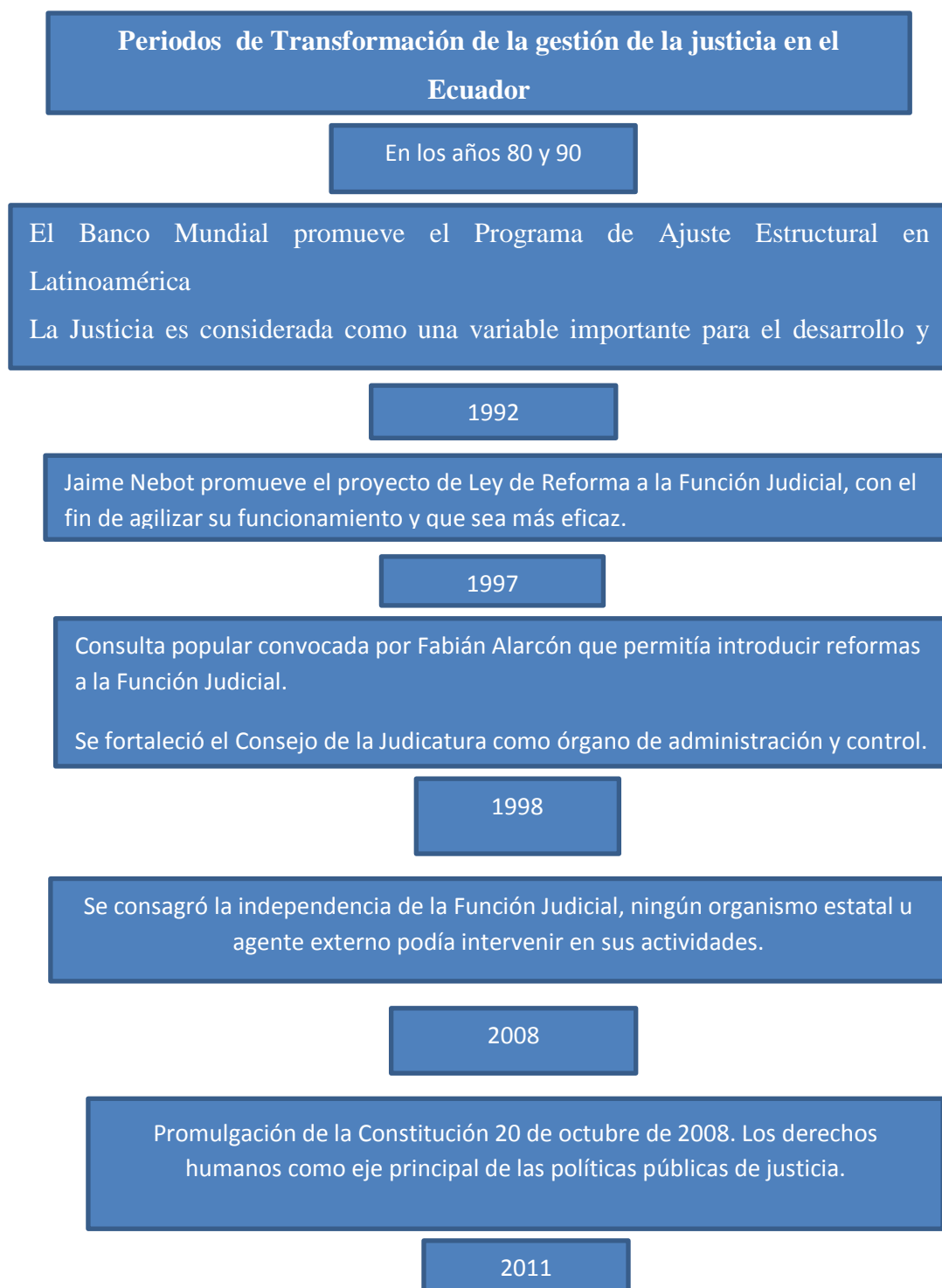
El Consejo de la Judicatura, órgano de administración y control de la Función Judicial, en lo concerniente al tema de talento humano realizó una evaluación integral de todos los funcionarios, pero esta actividad no ha bastado, porque es necesario fomentar en los miembros de la Función Judicial los valores que la institución requiere para el cumplimiento de sus metas.

Los funcionarios judiciales deben tener como norma el respeto de los derechos humanos y generar confianza en los ciudadanos en la prestación de sus servicios. Como ya se dijo el sistema judicial debe estar caracterizado por “su accesibilidad, oportunidad, independencia, honestidad, transparencia, imparcialidad y eficiencia” (Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017. Pág. 201).

El propósito del gobierno está concretizado en los objetivos del Plan del Buen Vivir, en relación a justicia está precisado en el número 6, que establece que el Estado debe propender a “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”. Por ello realiza un análisis, en el cual precisa que el sistema judicial es importante ya que resuelve los conflictos sociales y busca el

equilibrio y el bien común. El acceso a la justicia se ha visto como una barrera para el cambio de percepción que tiene la ciudadanía con relación a este servicio que brinda el Estado. El plan de gobierno de los próximos cuatros años involucra a este concepto con los problemas de inseguridad, menciona dicho plan que “..una justicia incapaz de sancionar a los reos de manera eficaz es un incentivo a la reiteración del delito..”. Al igual que la estructura del sistema judicial favorece para que la gente no pueda resolver su situación jurídica.

Cuadro 3. Periodos de transformación de la gestión de la justicia en el Ecuador



Constitución de un Consejo de la Judicatura de transición cuyo objetivo principal fue la reorganización de los juzgados, tribunales y cortes de justicia. El sistema judicial debe estar caracterizado por su accesibilidad, honestidad, transparencia, imparcialidad y eficacia.

Fuente: Elaboración propia

2.3.- Calidad en el servicio de la gestión de la justicia

El concepto de calidad de los servicios nace en las empresas privadas, se deriva del nivel de satisfacción del cliente al recibir los productos que ha solicitado, en el caso del servicio público estaría medido por la opinión de la ciudadanía, requiere un “esfuerzo incesante por la comunicación interna y externa de la visión y misión de la organización, cooperación entre superiores e inferiores, simplicidad, autonomía, mayor equilibrio entre las necesidades de la organización y las individuales.” (Villoría, Manuel: 1996; Pág. 76)

Aunque el concepto de calidad es ambiguo y subjetivo, hay que señalar que está establecido en el Art. 66, numeral 25 de la Constitución de la República, que nos indica que se reconoce y se garantiza a las personas a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato.

La cultura organizacional influye sobre las expectativas y los valores de los miembros de la organización así como también orienta en la calidad del servicio, porque modifica las actitudes de los servidores, lo cual hace que los productos cumplan las perspectivas de los usuarios. Concomitantemente genera un sentido de lealtad y compromiso en los trabajadores.

La calidad en el servicio de justicia puede ser medida por varios factores entre ellos, la coordinación que tienen las instituciones encargadas de la administración de justicia, ya que si estas poseen una buena comunicación de cada una de las causas, estas se extinguirán más rápido. El problema aquí radica que cada una de estas tiene procedimientos distintos pese a que todas quieren llegar al mismo fin que es el hacer justicia. Si bien es verdad los jueces deben ser terceros imparciales, sin ninguna injerencia, es necesario tener un sistema unificado, para que los operadores de justicia sepan cómo actuar.

Ahora hay otros críticos que señalan que existe inconsistencia en el sistema judicial.

“...El déficit más importante hallado en las sentencias judiciales examinadas gira en torno al tratamiento de la prueba, aspecto que comprende a lo relativo: a qué debe probarse, cómo debe probarse y que análisis debe desarrollar el juez acerca de hechos y pruebas... Las sentencias no garantizan la veracidad y justicia en las decisiones judiciales.” (Pásara Luis:2014; Pág. 41)

Hay que tener cuidado con la exigencia de calidad en la administración de justicia, porque se atacaría a la imparcialidad, los jueces no pueden insinuar a las partes que deben presentar para que ellos fallen a su favor, los fiscales, defensores públicos y abogados tienen un período prudente para presentar todos los mecanismos que crean conveniente para su defensa o acusación. Sin duda alguna el producto aquí deseado es una sentencia de calidad pero no se puede sacrificar lo más importante que son los principios constitucionales de todo procedimiento, como por ejemplo el estado de inocencia de una persona. Adicionalmente hay que tomar en cuenta que los jueces al dictar sus autos, sentencias y resoluciones son autónomos, al establecer un control administrativo sobre estos actos se vulneraría los derechos de las partes.

Otro de los parámetros que podría incluirse es el seguimiento de las causas, desde la presentación de la acción hasta su resolución, si los actos procesales están conforme a derecho, para realizar este objetivo es necesario tener un equipo que haya estado en la organización que tenga conocimiento sobre la producción de sentencias. Que sean imparciales, generalmente este trabajo es elaborado por el Departamento de Control Disciplinario quienes en sus requerimiento solicitan a los mismos jueces que tienen conocimiento de la causa informes sobre sus actuaciones, informes que no son realizados con imparcialidad por lo cual no aporta para la evaluación.

El Consejo de la Judicatura en Transición se planteó como meta durante los 18 meses que estuvo encargado de la transformación de la justicia, que debía disciplinar a los jueces.

“ Entre el 26 de julio de 2011 y 23 de enero de 2013, se instauró un total de 1.607 procesos disciplinarios iniciados contra jueces; esta cifra superó a la de procesos disciplinarios iniciados contra jueces en los tres años anteriores, que fue de 1.273 casos”.

“ ... Importa destacar que del total de casos, 37 fueron iniciados mediante una denuncia formulada por un funcionario gubernamental y apenas cinco

empezaron con la denuncia de un particular. Este dato parece poner de manifiesto cierta debilidad de la vigilancia social sobre los jueces o de la importancia que el Consejo confiera a las denuncias formuladas por ciudadanos y sugiere que el papel protagónico en la supervisión de la actuación y el desempeño judiciales corresponde, más bien, a autoridades a altos funcionarios de la Función Ejecutiva.

“El Consejo de la Judicatura ha definido al error inexcusable como aquel descuido o falta de cuidado que es claramente palpable, presenta cuando los jueces, fiscales, defensores públicos y demás servidores judiciales, por inacción o por acciones colmadas de desidia”. (Pásara, Luis; 2014: Pág. 44)

Son dos las causales por las que se inicia sumarios administrativos a los jueces, estas son: la falta de fundamentación en la decisión judicial y el error inexcusable. El primero de los casos sería la falta de motivación, principio que ya fue explicado en párrafos anteriores, establecido en el Art. 108, numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial. El error inexcusable es cuando una resolución o acto judicial no es acorde a derecho y hay una notoria ineptitud en el desempeño de las funciones del juzgador. Es contradecir a la ley y a las normas. Es una falta gravísima sancionada con destitución.

Para el Consejo de la Judicatura el error inexcusable se configura “ cuando una norma jurídica... que contenga una obligación clara, inequívoca y prescriptiva y que el juzgador conociéndola o teniendo la obligación jurídica de conocerla, actúe de forma abiertamente contraria, sin motivar satisfactoriamente dicho desacato” (Pásara, Luis; 2014: Pág. 47)

Este tipo de actos producen responsabilidades administrativas, este error no tiene justificación.

“Según Enrique Herrería miembro del Observatorio de Derechos de Justicia, planteó que esa causal es amplia, injurídica y permite que el CJ subjetiva y discrecionalmente sancione a los jueces, particularmente en los cuales hay intereses políticos del Estado.

“Según Herrería, en el Código no hay una definición objetiva de la figura del ‘error inexcusable’, por lo que no se sabe lo que es y sería como juzgar algo que no está tipificado.

“Además, manifestó que esta figura se contrapone con el artículo 168 de la Constitución, que establece la independencia interna y externa de los magistrados”. (Diario “El Universo” – 27 de noviembre de 2013)

El Consejo de la Judicatura actual ha seguido por el mismo lineamiento que dejó la administración anterior, ha iniciado sumarios administrativos en contra de jueces por las causales ya mencionadas. Los jueces que han sido sumariados argumentan que el Consejo de la Judicatura no tiene la competencia para juzgar este tipo de actos ya que no tiene

ámbito de acción para dictaminar sobre resoluciones jurisdiccionales, solo sobre las administrativas, incluso existiría un doble juzgamiento si se permite al Consejo resolver sobre los actos judiciales, ya que toda sentencia, acto o resolución es sujeto de impugnación ante un organismo superior. Evidentemente cuando un juez detecta una irregularidad en una resolución emitida por un juez inferior, inmediatamente revoca el acto injusto, reconociendo los derechos que han sido vulnerados y comunica al Consejo de la Judicatura para iniciar las responsabilidades administrativas que correspondan, sobre el criterio del juez, el Consejo inicia una acción pero también tiene la potestad de emprenderla sin petición alguna. Incluso se ha exigido por parte de los sujetos procesales que un Tribunal ajeno al Consejo juzgue sus actuaciones, sugerencia que no ha sido aceptada.

El error inexcusable tiene que causar perjuicio a una de las partes procesales, es la ignorancia atrevida. Con esta institución jurídica “la ley busca proteger la libertad y autonomía con que los jueces deberían actuar, por ello, su aplicación tiene que ser muy limitada. No se admite que una simple equivocación humana del juez, o una diferente interpretación de la ley produzca la responsabilidad patrimonial del Estado por ese comportamiento que no alcanza ser irregular, esto es no se consideraría como error inexcusable”. (García, José: 2014)

Hay normas en el ordenamiento jurídico que son ambiguas, que otorgan al juez discrecionalidad, el Código Orgánico de la Función Judicial no establece que se debe hacer ante esta posibilidad y cómo van a ser juzgados los jueces ante este caso.

El error inexcusable parece tener una fórmula sencilla, comparar la sentencia con la norma jurídica en discusión pero no siempre funciona. Uno de los problemas que enfrenta el Consejo de la Judicatura es que los encargados de la disciplina de los jueces, son administradores y no entienden cómo funciona el ámbito jurisdiccional.

Este tipo de hechos generan temor sobre los jueces al tomar sus decisiones.

El brindar un servicio de calidad implica la participación de todos los servidores públicos, es necesario incentivos que obliguen al funcionario a poner en primer lugar a los usuarios, uno de estos podría ser los permisos de estudio, concesión de poder decisión, tratar de crear un espacio en el que el servidor judicial pueda desarrollarse. También es

necesario incorporar mecanismos donde se pueda canalizar las sugerencias de los usuarios.

Para agregar todos estos componentes es indispensable lograr un cambio organizativo que reduzca el papeleo, la excesiva jerarquía, que los funcionarios compartan la responsabilidad del cumplimiento de las metas.

Otra de las deficiencias del sistema es el escaso presupuesto, como todo organismo público no cuenta con los medios indispensables para la realización de los productos, incluso el trabajo de tres personas es realizado por una persona.

Al hablar de gestión pública en la administración de justicia cabe indicar que no es un fenómeno intangible por el contrario es verificable cuando una persona ingresa a cualquier judicatura podrá constatar si la atención es o no personalizada, si se escucha oportunamente a las partes y si se resuelve su situación jurídica, si se involucra a su personal con el desarrollo de cumplimiento de objetivos, si los mismos saben lo importante que son para la consecución de los fines, si estos han sido capacitados, ya que el trabajo judicial difiere totalmente con el administrativo. El sistema de la Función Judicial es tan rígido que si se quiere realizar una transformación en la justicia es necesario contar con métodos de gestión que permitan incorporar al personal al nuevo esquema propuesto.

Referente al eje de talento humano el Consejo de la Judicatura de Transición, tenía como objetivo específico "... brindar atención integral personalizada a través de la vinculación y acceso a diversos servicios, para prevenir situaciones de riesgo psicopatológico dentro de los servidores judiciales,... promover una cultura organizacional conforme a los valores institucionales desarrollados". (Consejo de la Judicatura. 26 de enero de 2013)

Incluso dentro de las metas de esta administración de transición tenía como objetivo "establecer rasgos de personalidad predominantes de los servidores judiciales" con este estudio se pretendía adquirir conocimiento sobre los miembros de la organización ya que los administradores necesitan actuar de acuerdo con las características individuales de cada uno de sus colaboradores.

2.4 Conclusiones

Con el fin de sintetizar lo dicho en este capítulo dejo anotado las siguientes conclusiones: en las instituciones públicas la cultura organizacional no ha tenido tanta relevancia como en las privadas, puesto que su dinámica es distinta. Los organismos gubernamentales tienen problemas políticos, crisis fiscales y laborales, fenómenos propios de su naturaleza, que hacen que su administración sea complicada.

La base de los instrumentos de gestión son el personal de las instituciones, por esta razón la incorporación de beneficios para los trabajadores significa promover la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios que brinda.

El antecedente de cultura organizacional en la gestión de la justicia es la disolución de la Unión Soviética y la expansión del capitalismo por todo el mundo lo que produjo un nuevo modelo económico y político. En las décadas de los 80 y 90 del siglo XX, el Banco Mundial promovió su programa de ajuste estructural en Latinoamérica que pretendió introducir cambios en la Función Judicial para que garanticen la seguridad jurídica e institucional; su objetivo era crear nuevos beneficios para la inversión privada y establecer requisitos para el otorgamiento de créditos en los países en vías de desarrollo.

Ecuador empieza a realizar en 1992 sus primeras reformas a la gestión de la justicia, inspirada en el afán de agilizar su funcionamiento y tornarla más eficaz, varias fueron las reformas legales que se propusieron para cumplir con las demandas de la ciudadanía, todos estos cambios buscaron asegurar la independencia de la Función Judicial para que no esté sujeta a las variaciones políticas, con este fin se fortaleció al Consejo de la Judicatura como órgano de administración de la justicia para que los juzgados, tribunales y cortes se encarguen solamente de administrar justicia.

El concepto de calidad de los servicios nace en las empresas privadas, se deriva del nivel de satisfacción del cliente al recibir los productos que ha solicitado. Aunque el concepto de calidad es ambiguo y subjetivo, podemos remitirnos al Art. 66, numeral 25 de la Constitución de la República, que nos indica que se reconoce y se garantiza a las personas a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato. La cultura organizacional influye sobre las expectativas y los valores de los miembros de la organización así como también orienta en la calidad del servicio, porque modifica las actitudes de los servidores.

La calidad en el servicio de justicia puede ser medida por varios factores entre ellos, la coordinación que tienen las instituciones encargadas de la administración de justicia, ya que si estas poseen una buena comunicación de cada una de las causas, estas se extinguirán más rápido. El problema aquí radica que cada una de estas tiene procedimientos distintos pese a que todas quieren llegar al mismo fin que es el hacer justicia. El brindar un servicio de calidad implica la participación de todos los servidores públicos, es necesario incentivos que obliguen al funcionario a poner en primer lugar a los usuarios, uno de estos podría ser los permisos de estudio, concesión de poder decisión, tratar de crear un espacio en el que el servidor judicial pueda desarrollarse. También es necesario incorporar mecanismos donde se pueda canalizar las sugerencias de los usuarios.

Para agregar todos estos componentes es indispensable lograr un cambio organizativo que reduzca el papeleo, la excesiva jerarquía, que los funcionarios compartan la responsabilidad del cumplimiento de las metas. Para concluir la gestión pública en la administración de justicia cabe indicar que no es un fenómeno intangible por el contrario es verificable las formas se han dejado anotadas en párrafos anteriores.

En el siguiente capítulo se definirá lo que significa administración pública, se delinearán a la función judicial y a su estructura con el objetivo de establecer la cultura organizacional de los tribunales penales quinto, séptimo y octavo de la ciudad de Quito.

Capítulo III. Elementos introductorios sobre la administración pública y la función judicial

Para empezar este capítulo hay que mencionar elementos preliminares que tratarán de dar al lector conceptos sobre la administración pública, cuáles son las funciones que la componen, entre ellas la Función Judicial.

Sobre la Función Judicial se determinará su misión y visión, su estructura, se explicará la competencia de cada uno de sus órganos, datos que serán necesarios para tratar de explicar la cultura organizacional.

Al final de este capítulo lo que se pretende es esbozar las características organizacionales de los tribunales quinto, séptimo y octavo de la provincia de Pichincha.

3.1- Administración Pública

La Administración Pública en cada país tiene diferentes características; no se puede tener una visión global ni tampoco tratar en conjunto a todas las instituciones del Estado, puesto que cada una de ellas tiene peculiaridades propias.

La Administración Pública es una estructura, una organización encargada de satisfacer necesidades de una población y organizar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Para Gustavo Bultman en su tesis “Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El Papel de la Cultura Organizacional”, la administración pública es una organización burocrática moderna y es la culminación de un largo proceso de centralización y acumulación de poder”. (Bultman, Gustavo: 2009; Pág.29)

Carles Ramió en su libro “Teoría de la Organización y Administración Pública”, manifiesta que “las Administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier Administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales)”. (Ramió Carles: 2003; Pág.1)

Bultman manifiesta que la administración pública contribuye al orden social, que se articula con los conflictos de los actores de la sociedad. Para Julio Tobar en su ensayo “La Administración Pública en el Ecuador”, define a la administración como “el sistema administrativo de un estado, de una ciudad, de una comuna o centro poblado; y que existe principalmente para dos cosas: prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; y ejercitar controles públicos a las personas y la propiedad dentro de su dominio” (Tobar, Julio: 1998; Pág.1).

La administración pública es el resultado de las políticas implantadas por los gobiernos. También podríamos conceptualizarla como una organización donde se ven reflejadas las decisiones y la ideología del poder público. Asimismo, es un conjunto de acciones para cumplir con fines gubernamentales. Lo que se trata de organizar son las prácticas, procedimientos, valores y el comportamiento del personal.

Para Oscar Oszlak, la “Administración Pública se encuentran en un permanente flujo que acompaña los ciclos políticos y las contradicciones que se dan en el seno de la sociedad civil. Esto produce que la estructura y el desarrollo de las funciones de la Administración Pública se desplieguen bajo un signo de relativa incoherencia, por ser ella misma, un ámbito de competencia y una “arena” de negociación y conflicto” (Oszlak, Oscar: 1990; Pág. 20).

Para Fernando López Parra, en su ensayo “Reseña Sobre la Evolución de la Administración en el Ecuador”, la administración pública es el “nexo regulador entre el Estado y la sociedad, como instrumento del ejercicio del poder. De ahí que la institucionalidad administrativa en términos generales sea concordante con las exigencias y necesidades planteadas por las clases o fracciones de clase dominantes en los distintos momentos históricos”. (López, Fernando: 2009; Pág. 8)

Como ya se mencionó la administración pública depende de la ideología del gobierno. Un gobierno liberal tiende a disminuir el control de sus instituciones en las actividades que realizan sus habitantes. Pero si el gobierno es socialista su intervención es mayor. Entonces podríamos decir que la Administración Pública depende del tipo de gobierno que está rigiendo dicha estructura puesto que esta determina su ámbito de acción.

En el Estado ecuatoriano la administración pública ha tenido cambios constantes, ha estado dividida en tres funciones clásicas: la ejecutiva, legislativa y la judicial. A raíz de la publicación de la nueva Constitución se incluyeron dos nuevas funciones: la electoral y la de control social.

El tema de estudio que se aborda en la presente investigación es la cultura organizacional de los Tribunales Penales específicamente del Quinto, Séptimo y Octavo, que son algunas de las judicaturas de la Función Judicial, previo al análisis se empezará por establecer cuál es su estructura.

3.2.- Función Judicial

La Función Judicial está encargada de administrar justicia y mantener la paz social, tiene autonomía financiera, económica y administrativa. Una de las funciones del Estado más críticas, es la Judicial (Informe Final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador, 2012; Pág. 20), la cual está encargada de dictar sentencias en su oportunidad y determinar responsabilidades de los sujetos involucrados en una causa. Es una estructura compleja puesto que tiene judicaturas especializadas en tres distintas ramas la administrativa, la penal y la civil.

La administración de justicia en el Ecuador ha venido brindando un servicio deficiente caracterizado por la discriminación, abuso de poder, maltrato en la prestación de sus servicios. (Pásara, Luis: 2009; Pág. 85)

La Función Judicial debe ser “debidamente comprendida y en su real dimensión a fin de legitimar sus potestades y sobre todo revalorar su importancia no solo externamente sino esencialmente desde su enfoque interno”. (Sequeiros, Iván: 2009; Pág. 102)

“La Función Judicial posee instituciones que tienen responsabilidades definidas en el marco constitucional y legal, pero son interdependientes para asegurar el cumplimiento eficaz de sus competencias, por tanto no es posible la administración eficiente de la justicia sin las instituciones y sin que cada una de sus actividades actúen como un todo sinérgico y dependiente entre sí. La Función Judicial es un sistema y como tal debe comprenderse y administrarse para garantizar efectivamente el acceso a la justicia” (Pazmiño, Katty; 2012: Pág. 30)

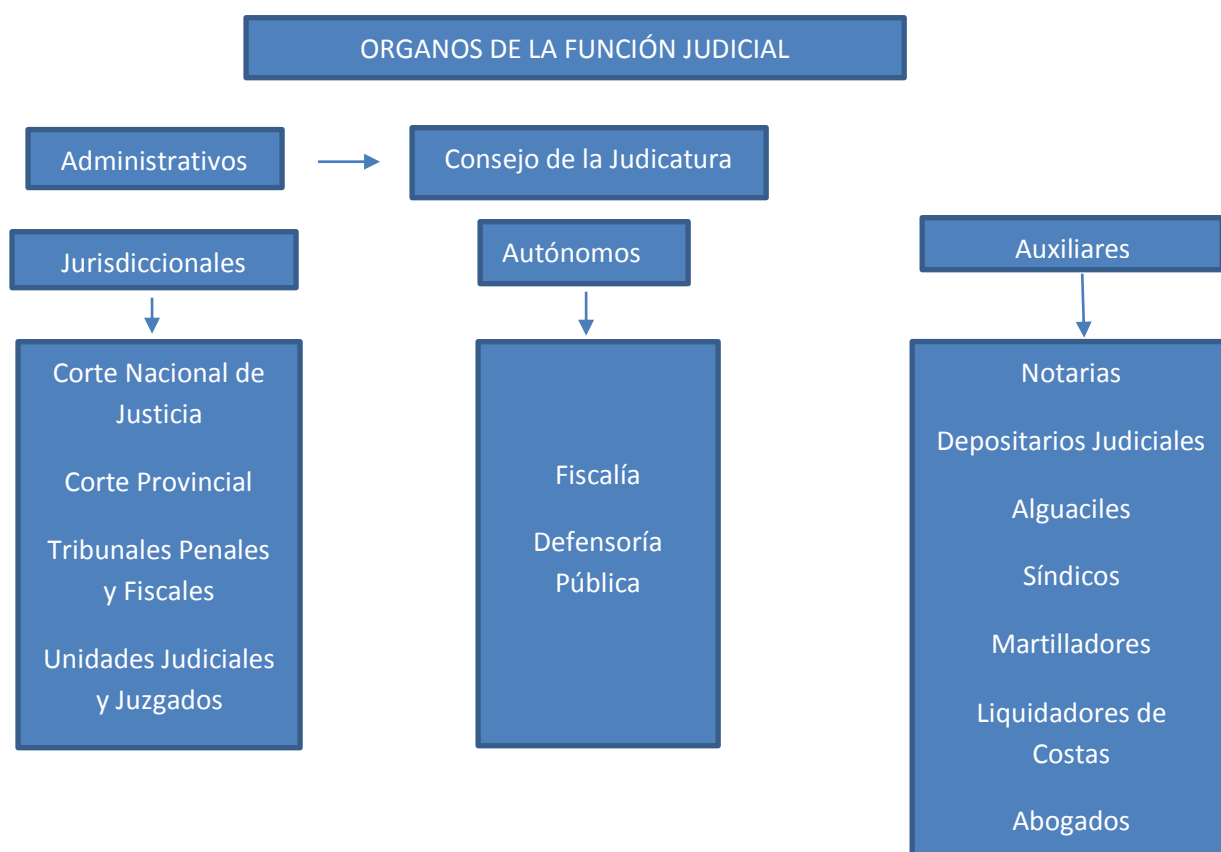
Dentro de las competencias de la Función Judicial, su labor primigenia consiste en “otorgar las condiciones de adecuada tranquilidad social resolviendo las disputas entre las personas, declarando o negando los derechos de las personas”. (Sequeiros, Iván: Pág. 102. 2009)

A continuación se presenta un esquema de la estructura de la Función Judicial y se explica cada uno de los órganos que la conforman.

3.2.1. Estructura de la Función Judicial

La Función Judicial, conforme lo establece la Constitución, tiene varios organismos que forman parte de ella:

Cuadro 4. Órganos de la Función Judicial



Fuente: Elaboración propia con base al Art. 177 – 178 – 179 Constitución de la República del Ecuador. R.O 449 20 de octubre de 2008

3.2.1.1 Órganos jurisdiccionales

Estos son la Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Fiscales, Juzgados y Unidades encargadas de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado. Según el Art. 130 del Código Orgánico de la Función Judicial establece las funciones de estos organismos son, en general, las siguientes:

- “... 1. Cuidar que se respeten los derechos y garantías de las partes procesales en los juicios;
2. Velar por una eficiente aplicación de los principios procesales;
3. Propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho;
4. Motivar debidamente sus resoluciones. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Las resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados serán nulos;
5. Velar por el pronto despacho de las causas de acuerdo con la ley;
6. Vigilar que las servidoras y los servidores judiciales y las partes litigantes que intervienen en los procesos a su conocimiento, cumplan fielmente las funciones a su cargo y los deberes impuestos por la Constitución y la ley;

7. Disponer la comparecencia de las partes procesales, testigos y peritos, cuya presencia sea necesaria para el desarrollo del juicio, por medio de la Policía Nacional. Esta medida no podrá tener una duración superior a veinticuatro horas, pero podrá reiterarse cuantas veces sea necesario hasta que se dé cumplimiento a la orden de comparecencia, sin perjuicio de que la jueza o el juez imponga la multa de dos salarios básicos unificados del trabajador en general, salvo caso fortuito o fuerza mayor.
8. Convalidar de oficio o a petición de parte los actos procesales verificados con inobservancia de formalidades no esenciales, si no han viciado al proceso de nulidad insanable ni han provocado indefensión;
9. Procurar la celeridad procesal, sancionando las maniobras dilatorias en que incurran las partes procesales o sus abogadas y abogados;
10. Ordenar de oficio, con las salvedades señaladas en la ley, la práctica de las pruebas que juzguen necesarias para el esclarecimiento de la verdad;
11. Salvo los casos en que la ley expresamente disponga lo contrario, procurar la conciliación de las partes, en cualquier estado del proceso; al efecto, pueden de oficio convocarlas a audiencia, a las que deberán concurrir las partes personalmente o por medio de procuradora o procurador judicial dotado de poder suficiente para transigir. De considerarlo conveniente los tribunales o juezas y jueces podrán disponer de oficio que pasen los procesos a una oficina judicial de mediación intraprocesal con la misma finalidad. Se exceptúan los casos en que se halla prohibida la transacción, y si ésta requiere de requisitos especiales previos necesariamente se los cumplirán, antes de que el tribunal, jueza o juez de la causa homologue el acuerdo transaccional;
12. Rechazar el pedido que reitere otro propuesto por cualquier litigante y por la misma razón, o cuando a pesar de fundarse en razón distinta, ésta pudo ser alegada al promoverse el petitorio anterior;
13. Rechazar oportuna y fundamentadamente las peticiones, pretensiones, excepciones, reconvencciones, incidentes de cualquier clase, que se formulen dentro del juicio que conocen, con manifiesto abuso del derecho o evidente fraude a la ley, o con notorio propósito de retardar la resolución o su ejecución. Igualmente tienen el deber de rechazar de plano los escritos y exposiciones injuriosos, ofensivos o provocativos, sin perjuicio de la respectiva sanción;

14. Ordenar, si lo estima procedente, a pedido de parte y a costa del vencido, la publicación de la parte resolutive de la decisión final en un medio de comunicación designado por el tribunal o jueza o juez, si con ello se puede contribuir a reparar el agravio derivado de la publicidad que se le hubiere dado al proceso”. (R.O 544 de 09 de marzo de 2009)

3.2.1.2 Órganos Autónomos:

Aquí tenemos a la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, la primera cumple las funciones de dirección de las investigaciones en las etapas pre procesal y procesal penal. El Art. 195 de la Constitución de la República establece que las competencias de la Fiscalía son acusar a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsar su acusación, así como dirigir el sistema nacional de víctimas y testigos y otros participantes en el proceso penal.

Por su lado, el objetivo fundamental de la Defensoría Pública, es garantizar el acceso a la justicia a diferentes personas que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos tal como lo establece el Art. 191 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2.1.3 Órganos Administrativos:

El Consejo de la Judicatura que es el único órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de los organismos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. Es un órgano instrumental para asegurar la correcta coordinación entre estas instituciones. El Art. 254 del Código Orgánico de la Función Judicial claramente precisa que sus funciones no pueden interrumpir el desarrollo normal de las actuaciones de cada organismo judicial.

Las principales funciones del Consejo de la Judicatura:

- 1.- Nombrar y evaluar jueces de los distintos órganos jurisdiccionales.
- 2.- Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.
- 3.- Rendir un informe anual de sus funciones a la Asamblea Nacional.

- 4.- Nombrar, previo concurso público de merecimientos y oposición a las distintas autoridades de diferentes órganos de la Función Judicial.
- 5.- Crear, modificar y suprimir cortes, tribunales y juzgados.
- 6.- Modificar el modelo de Gestión y precisar la competencia de los distintos órganos jurisdiccionales.
- 7.- Imponer las sanciones disciplinarias de suspensión de funciones sin sueldo, amonestación verbal o escrita, a todos los funcionarios de la Función Judicial.
- 8.- Fijar y actualizar las tasas notariales.

3.2.1.4 Órganos Auxiliares:

En esta categoría se incluyen los siguientes:

Notarías: Son depositarios de la fe pública; autorizan a requerimiento de parte los actos, contratos y documentos determinados en las leyes y dar fe de la existencia de los hechos que ocurran en su presencia; garantizan la legalidad de los documentos, etc.

Depositarios Judiciales.- Según el Art. 17 del Reglamento de Oficinas de Alguaciles y Depositarios Judiciales, “son funcionarios encargados de la guarda, custodia, conservación, administración, defensa y manejo de aquellos bienes puestos bajo su responsabilidad, por orden de Tribunal o Juez competente”. (Reglamento de Oficinas de Alguaciles y Depositarios Judiciales, R.O 453 de 24 de octubre de 2008)

Alguaciles.- Son aquellos funcionarios encargados de ejecutar las medidas de apremio personal o real emitidas por los diferentes órganos jurisdiccionales.

Síndicos.- Son funcionarios judiciales que se encargan en el caso de una quiebra, de representar judicial y extrajudicialmente a la masa de acreedores, activa y pasivamente; de practicar las diligencias conducentes a la seguridad de los derechos y a la recaudación de los créditos de las personas que han sido declaradas insolventes.

Martilladores.- Son funcionarios judiciales encargados de dirigir y ejecutar los remates respetando los derechos de los participantes.

Liquidadores de Costas.- Son aquellos funcionarios que tienen la competencia de liquidar costas y costos procesales, intereses de cualquier indemnización respecto a una obligación.

Abogados.- Son profesionales del derecho que ejercen la defensa de las partes en las causas judiciales con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe.

Cada uno de estos niveles de la Función Judicial tiene su propia estructura y sus procedimientos. Esta desconcentración y dispersión puede dificultar la comunicación entre unos y otros si no se adoptan medidas adecuadas. Entre los cambios planteados se ha incorporado las necesidades de los usuarios, se pretende crear un vínculo directo entre los ciudadanos y la administración pública, en el cual todos los funcionarios públicos deben ser evaluados anualmente, tener una capacitación continua de su personal, establecer de un régimen de ingreso y ascenso para la carrera pública, incentivar la participación ciudadana y la eliminación paulatina de la burocracia.

También implica la participación de líderes judiciales que generen cambios en cada una de las judicaturas para convertirlas en organizaciones más eficientes y transparentes. Además necesitan un agente cohesionador dentro de cada judicatura que tenga la capacidad de comunicar lo que el Consejo de la Judicatura quiere realizar. Por ello es imprescindible determinar el tipo de cultura organizacional que debe tener cada judicatura, para poder establecer parámetros que favorezcan a la socialización de los nuevos objetivos y valores que se ha propuesto este gobierno en el ámbito judicial.

La Función Judicial, pese a ser uno de los pilares fundamentales del Estado, no ha contado con el presupuesto suficiente para dar un servicio eficiente. El número de judicaturas no abastecen las necesidades de la población y no se ajustan a los cambios tecnológicos, políticos y sociales. (Pazmiño, Katty; 2012: Pág. 36)

Del mismo modo hay que señalar que la Función Judicial como cualquier otra función estatal ha sido diseñada mecánicamente, son organizaciones burocráticas donde se “realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la creación de la división prefijada de tareas”(Morgan Gareth; 2001; Pág. 14)

Según el informe de una veeduría internacional contratada para realizar un diagnóstico de esta organización menciona que la Función Judicial está identificada por

“... La acumulación de causas represadas, en los altos niveles de ineficiencia y en la proliferación de múltiples casos de corrupción de abogados, jueces, servidores administrativos y fuerzas policiales, que afectan al Estado y a la calidad de sus políticas públicas, así como a la credibilidad del propio país y al compromiso de aquel con sus ciudadanos y ciudadanas, tanto local como internacionalmente”. (Informe Final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador, 2012; Pág. 38)

De igual manera se detectó las presiones políticas en torno a los nombramientos de jueces, presupuesto escaso, capacitación inexistente, contradicción en las normas y reglamentos y falta de liderazgo y comunicación.

Los procedimientos adoptados “permiten que se derroche el tiempo que carecen de sentido y justificación. La Administración de Justicia se ha burocratizado y por ello cuantas más instancias, cuantos más recursos la Ley prevea en el trámite de un proceso, si bien el espíritu del legislador es garantizar la legalidad y la justicia, los juicios demoran más de lo que deberían hacerlo”. Asimismo, el autor citado determina que los funcionarios públicos “carecen de cultura en relaciones públicas y humanas, observa un trato simple e indiferente por no decirlo áspero y grosero para el público; dicho de otra manera, la mayoría no están preparados para atender al usuario que reclama y exige el despacho de sus procesos reconociéndose su derecho, aunque no lo tenga. Por ello, se necesita que estos funcionarios tengan calidad humana para entender y comprender el clamor y la desesperación de la gente que pide justicia”. (Zurita, Fabián: Pág. 40; 2003)

Según Fabián Zurita en su tesis “Diagnóstico de la administración de justicia en el Ecuador y propuestas para su reforma”, los defectos de la Función Judicial en la tramitación de sus causas son onerosos, congestionado, costoso, retrasado, recursos escasos, sistema informático deficiente, corrupto, infraestructura pobre, inadecuada repartición geográfica de las dependencias judiciales, falta de recursos.

Para Juan Morales, columnista del Diario “El Tiempo”, de Cuenca, Ecuador “los diferentes estudios que a lo largo del tiempo han realizado organismos nacionales y extranjeros relativos al funcionamiento del sistema de administración de justicia en el Ecuador, así como la opinión ciudadana, han coincidido siempre en un diagnóstico que refleja la necesidad de cambios

trascendentes en la estructura organizacional de la Función Judicial”. (Morales, Juan: 2014.).

La Función Judicial es una estructura que se divide en tres materias, la penal, la civil y la administrativa, la una tan distante de la otra, que tiene diferentes matices, puesto que trata con derechos distintos y complejos. Pero en estas tres ramas hay una constante: la indiferencia hacia el usuario. Podría decirse que es parte del sistema pero esta sería una respuesta muy fácil. Uno de los propósitos de la Función Judicial es brindar un servicio eficiente para lo cual se requiere crear una cultura de servicio.

3.3 Objeto de Estudio

La Función Judicial es una organización muy grande compuesta por diferentes judicaturas, cada una trabaja de forma independiente, con potestades y subculturas distintas. Este estudio abarcará la cultura organizacional en la gestión de la justicia, casos tribunales penales Quinto, Séptimo y Octavo en la ciudad de Quito.

Según Israel Rivas Acuña, los órganos de justicia no son solo los jurisdiccionales, son también administrativos, ya que hay roles establecidos, hay un procedimiento especial y hay fines comunes. (Rivas, Israel; 2008: Pág. 32) Además, este autor señala que hay otras características propias de este tipo de organizaciones, como son “excesiva jerarquización sobre el subordinado, la rigidez de la cadena de mando, la subespecialización de las funciones de trabajo que propician la excesiva burocracia, así como la despersonalización en el trato de los servidores públicos hacia los ciudadanos”. (Rivas, Israel; 2008: Pág. 34)

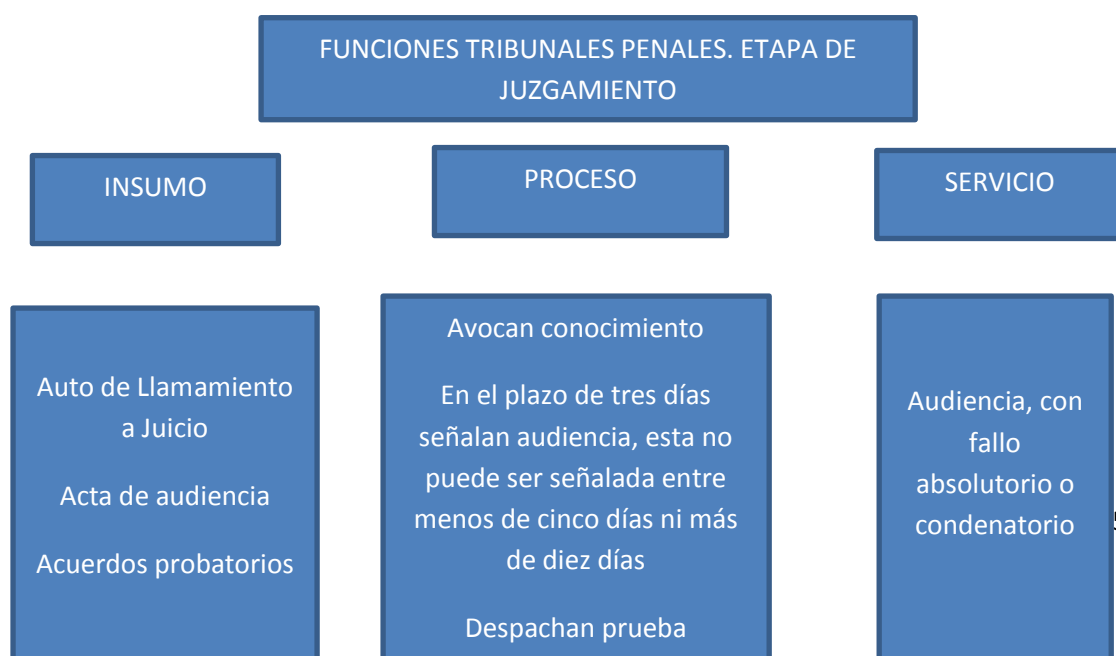
Los Tribunales Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno fueron creados mediante resolución del Consejo de la Judicatura de 15 junio de 2009, los cuales tenían competencia sobre todos los delitos de acción pública y privada, que han llegado en conocimiento de los juzgados inferiores. La razón de su creación fue descongestionar las causas y dar una atención más eficaz a los usuarios.

Cada Tribunal tiene su carácter, difieren uno del otro, con subculturas que se han generado, con características propias y están compuestos por personal que tiene nombramiento y a contrato, especialistas en el área penal, lo cual implica que el tiempo del proceso se reduce en esta área porque trata de derechos de libertad y esta materia está relacionada con la percepción de seguridad social.

Según el Art. 28 del Código de Procedimiento Penal (CPP), vigente a la fecha de realización de la presente tesina, los Tribunales de Garantías Penales tienen competencia, dentro de la correspondiente sección territorial donde ejercen sus funciones, en materia penal, para sustanciar los juicios y dictar sentencia en todos los procesos de acción penal pública y de instancia particular cualquiera que sea la pena prevista para el delito que se juzga, exceptuándose los casos de fuero; para sustanciar el procedimiento abreviado y para realizar los demás actos procesales previstos en la ley. (R.O.S 360 del 13 de enero del 2000)

De acuerdo al Art. 232 del Código de Procedimiento Penal, se ha elaborado un diagrama que podría resumir los actos que realizan los tribunales de garantías penales, claro está que en el desarrollo de cada una de estas etapas los jueces pueden corregir errores de los juzgados o unidades judiciales, declarar nulidades y realizar otro tipo de actividades que no están incluidas en este diagrama, puesto que no se ha considerado como principales. (R.O.S 360 del 13 de enero del 2000)

Cuadro 5. Funciones Tribunales Penales. Etapa de Juzgamiento



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Art. 28 y 232 del Código de Procedimiento Civil, (R.O.S 360 del 13 de enero del 2000).

De la observación hecha para la presente investigación los Tribunales Penales están compuestos por tres jueces, un secretario y tres ayudantes judiciales, en algunos casos ya que en alguno de los que son materia de estudio los ayudantes judiciales varía. En el caso de los Tribunales que va a ser analizados, el esquema sería el siguiente:

Cuadro 6. Personal Tribunales

PERSONAL TRIBUNALES	TRIBUNAL QUINTO	TRIBUNAL SEPTIMO	TRIBUNAL OCTAVO	RESULTADO
JUECES	3	3	3	9
SECRETARIOS	1	1	1	3
AYUDANTES JUDICIALES	2	3	1	6

Fuente: Elaboración propia

Con lo expuesto, para esbozar la cultura organizacional en los Tribunales Penales hay que señalar los siguientes aspectos:

Como ya quedó anotado en capítulos precedentes toda dependencia pública posee una cultura organizacional, esta es producto del consenso de los actores políticos y de sus ideologías, que ha institucionalizado criterios sobre lo bueno y malo. Igualmente es el

mecanismo usado por cualquier persona que ingresa a un sistema para sobrevivir a las dificultades o fenómenos que pueden presentarse, evita su incertidumbre.

Hay que tener en cuenta que en los procesos de modernización de las instituciones públicas no se ha tomado en cuenta el concepto de cultura organizacional. (Bultman, Gustavo: 2009; Pág.66) Los funcionarios judiciales son un componente importante que ayuda a la reforma y actualización de las instituciones del Estado, el personal de las judicaturas debe ser agente activo para el cumplimiento de objetivos.

Cada institución de la administración pública es distinta, ninguna se parece a otra puesto que como mencionó Bultman la organización es un fenómeno cultural que varía según el desarrollo de la sociedad. (Bultman, Gustavo: 2009; Pág.61) Cada institución pública está compuesta por subculturas que se sostienen a través de los actos de sus miembros.

Consecuentemente, la cultura organizacional de los tribunales penales quinto, séptimo y octavo está compuesta por símbolos, lenguaje, historias, mitos y valores compartidos por los miembros de las judicaturas. De acuerdo a las entrevistas planteadas es percibida por sus integrantes como una organización inflexible, altamente jerarquizada y burocrática. También refieren los entrevistados que hay un problema muy grave con la comunicación; las disposiciones tienen diferentes interpretaciones, y no son cumplidas a tiempo. Los cambios en una organización pública son tomados como una amenaza; el mecanismo de evaluación es de difícil asimilación por parte de los miembros de la estructura puesto que no son tomados como un indicador que muestre que es lo que no está funcionando en la organización sino como un instrumento de represión. Frecuentemente se ha promovido en los empleados la obediencia absoluta a los reglamentos, lo que produce que sus actos sean mecánicos.

No hay que olvidar la importancia del personal de los tribunales penales y de cualquier otra institución pública, los trabajadores son la base de los instrumentos de gestión que ayudarán a impulsar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio y así lograr la transformación de estos órganos jurisdiccionales ya que si la cultura organizacional no cambia no hay nada.

Hay que reiterar que la cultura organizacional proporciona al administrador conocimiento del entorno, de la vida organizacional, de los conflictos internos los cuáles ayudarán a diseñar las estrategias correspondientes para consecución de los fines establecidos por el órgano administrativo. La cultura organizacional no debe ser tomada en cuenta como un modelo apático y paternalista, es una herramienta útil para que los integrantes de la organización tengan respuestas a los problemas cotidianos, les da una dirección acorde a la misión y visión establecida por el gobierno de turno.

3.4 Metodología y Procesamiento de Datos

La investigación que se propuso realizar utilizó el método cualitativo, el objetivo es describir la cultura organizacional de los Tribunales Penales de Justicia, caso tribunal quinto, séptimo y octavo, a partir de la observación y de la comprensión de los hechos a través de entrevistas, historias de vida. Tratar de interpretar el fenómeno de acuerdo con los significados que tienen las personas implicadas. La técnica de la entrevista tiene el objetivo describir el entorno de los Tribunales Penales elegidos, desde la perspectiva de los jueces, lo que permitió recolectar información de manera directa sobre la cultura organizacional y determinar los rasgos de la institución.

En las entrevistas que se pudieron realizar a los jueces, secretarios y auxiliares judiciales se refleja el tipo de organización, la estructura, los valores y antivalores que han sido desarrollados a lo largo de su vida organizacional.

Gustavo Bultman para medir la cultura organizacional utiliza los índices que han sido base para diferentes estudios, entre ellos los de Edgar Shein. Los mismos que han sido mencionados en este trabajo, sin embargo, se señalarán para precisar qué entiende el autor que se hace referencia.

Valores.- Son los generadores de la cultura organizacional; son bases de evaluación que tienen los trabajadores para juzgar acciones o actos que se presentan durante la

producción de bienes y servicios. Para este autor los valores son abstractos; los valores “tienen la capacidad de generar y dirigir conductas concretas, es una pauta para una acción o conducta, que son enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta”. (Bultman, Gustavo: 2009; Pág. 156). También se indica que los valores están explícitos en la voluntad de los fundadores de la institución y son exigibles, son criterios de evaluación para el personal de la organización. “crean un sentido de identidad con la organización, están expresos en la misión y visión de la organización, provienen de la filosofía de su fundador” (Bultman, Gustavo: 2009; Pág. 157).

Siguiendo la línea del autor los organismos públicos, en este caso la Función Judicial, seguirían la ideología del gobierno. En nuestro país estaría plasmada en el plan del Buen Vivir, cuyo objetivo número 6 indica que el Estado debe “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en estricto respecto a los derechos humanos.”(Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, Pág. 201) Así también se establece los principios que deben regir en la Función Judicial, que en el caso que nos ocupa serían los siguientes: (Consejo de la Judicatura: 2012; Pág. 3)

- 1.- Accesibilidad,
- 2.- Oportunidad,
- 3.- Independencia,
- 4.- Honestidad,
- 5.- Transparencia,
- 6.- Imparcialidad, y
- 7.- Eficiencia

Adicionalmente a los enumerados, en el plan estratégico de la Función Judicial, 2013-2019, también se incluyen otros valores:

- 10.- Idoneidad y probidad;
- 11.- Sujeción a la Constitución y a todo el ordenamiento jurídico;
- 12.- Imparcialidad e independencia;
- 13.- Igualdad y equidad;
- 14.- Vocación de servicio;
- 15.- Transparencia y rendición de cuentas; y,

16.- Compromiso con la sociedad.

Asimismo, los valores pueden verse reflejados en la misión y la visión de las instituciones. (Función Judicial. 2014)

Visión: Consolidar al sistema de justicia ecuatoriano como un referente de calidad, confianza y valores, que promueva y garantice el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Misión: Proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia.

Los valores deben ser compartidos y sociabilizados por todos los miembros de la organización, porque ellos son la directriz que deben adoptar los trabajadores de la institución en etapas de crisis. Los valores pueden tener un origen distinto, algunos de ellos son desarrollados por las épocas en las que existe la organización. Los Tribunales Penales estarían en una etapa de transformación, puesto que “... La justicia ha sido uno de los principales motivos de descrédito del Estado frente a los ojos de la ciudadanía. Los altos niveles de impunidad, la corrupción del sistema y el caos institucional alejaron del interés común a la justicia, que cayó en un fuerte sentimiento de desprestigio y credibilidad...”. (Plan del Buen Vivir 2013- 2017. Pág. 202)

Según las entrevistas realizadas al personal de los Tribunales Penales, que son presentadas como anexo a esta tesina, los valores que existen en sus judicaturas son:

- 1.- Solidaridad
- 2.- Honestidad
- 3.- Eficiencia
- 4.- Compañerismo
- 5.- Igualdad

Los valores señalados por los miembros del Tribunal Quinto, Séptimo y Octavo no son los mismos que son señalados por el Consejo de la Judicatura y esto es porque no hay la sociabilización requerida. En este caso el gobierno ha propuesto en su plan de gobierno,

metas altas, que deben desarrollarse a largo plazo y no pueden ser improvisadas porque afectaría el debido proceso, la tutela efectiva y el derecho a la defensa. Estas metas deben empatarse con los valores que tienen los Tribunales Penales ya que cada judicatura es distinta. Incluso en esta materia no hay nada plasmado, los valores han sido desarrollados al libre albedrío de sus miembros, quienes a consecuencia de la presión, de la carga laboral y del acuerdo de los jueces, han creado un sistema propio y difuso, que trata de adaptarse a las políticas de control del Consejo de la Judicatura.

3.5 Tipo de cultura de los tribunales penales, caso quinto, séptimo y octavo

Aquí es importante recalcar la labor que tiene el Consejo de la Judicatura como órgano de control que formula políticas para el establecimiento de un régimen disciplinario. Como se señaló anteriormente, este órgano no realiza funciones jurisdiccionales, sino administrativas no está compuesto por profesionales del derecho sino por profesionales de diversa naturaleza. La importancia de esta institución estriba en que garantiza la imparcialidad y la autonomía de los órganos jurisdiccionales y de los juzgadores. La independencia es uno de los valores que son fundamentales para el ejercicio de justicia, que debe ser protegido por todos los operadores, miembros, usuarios y administradores puesto que en el sector justicia es donde más invierte el Estado.

El Consejo de la Judicatura tiene un solo modelo de gestión para todos los Tribunales Penales, no toma en cuenta la cultura organizacional de ninguno de ellos, cada Tribunal tiene su propia personalidad, totalmente independiente; sólo se da la premisa de que el usuario es importante. El Consejo tiene funciones tradicionales, entre ellas la vigilancia de la disciplina de los funcionarios judiciales, conforme lo establece el Art. 254, numerales 2 y 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (R.O 544 de 09 de marzo de 2009)

De la revisión de las entrevistas realizadas a los funcionarios judiciales, se establece que no hubo un mecanismo especial de difusión de los valores institucionales, más que los

publicitarios, afiches que se pueden encontrar en las oficinas donde funcionan estas judicaturas, lo cual constituye una barrera para el cambio. Generalmente se ha acusado al sistema judicial de inquisitivo y mecanicista.

“... el sistema coercitivo sólo logra que los empleados, ante el desmedido sistema de seguridad, busquen quebrar las reglas generando un efecto contraproducente para la organización, que deberá destinar más recursos para el control...” (Bulmant, Gustavo: 2009; Pág. 157)

El tipo de cultura que refieren los miembros de los Tribunales Penales es exigente, puesto que los resultados son la base fundamental para la evaluación de los servidores judiciales. Es un sistema inflexible. Todos los comunicados que provienen del Consejo de la Judicatura son de inmediato cumplimiento, con el indicativo de que si no se realizan en el tiempo establecido se inicia el sumario administrativo respectivo.

Hay criterios que pueden ayudar a precisar si una organización estatal es o no flexible, según Aranguren Williams, menciona que estos podrían ser la capacidad de una empresa de “ajustar el nivel y calendario de los insumos de trabajo a los cambios de la demanda; modificar el nivel de salarios, según la productividad y la capacidad de pago”. En este caso también podrían ser aquellos cambios realizados en los contratos laborales que impiden que la estabilidad de los trabajadores. Un ejemplo de flexibilización laboral que es la externalización, que busca entregar un grupo de funciones a otra empresa minimizando los costos de la organización adquiriente de estos servicios.

Uno de los de los cambios que ha tenido la Función Judicial ha sido la contratación de nuevo personal cuyo plazo de duración en funciones es un año, evitando así que los servidores públicos obtengan otra calidad. En los órganos jurisdiccionales se podían encontrar burócratas que trabajaban en la institución por más de veinte años, actualmente las nuevas contrataciones de los funcionarios no rebasan los cinco años. Esta diversidad generacional proporciona en la cultura organizacional variación en los valores que es positivo puesto que rompe los esquemas y se puede promover en el nuevo personal valores que se desean incluir en una organización.

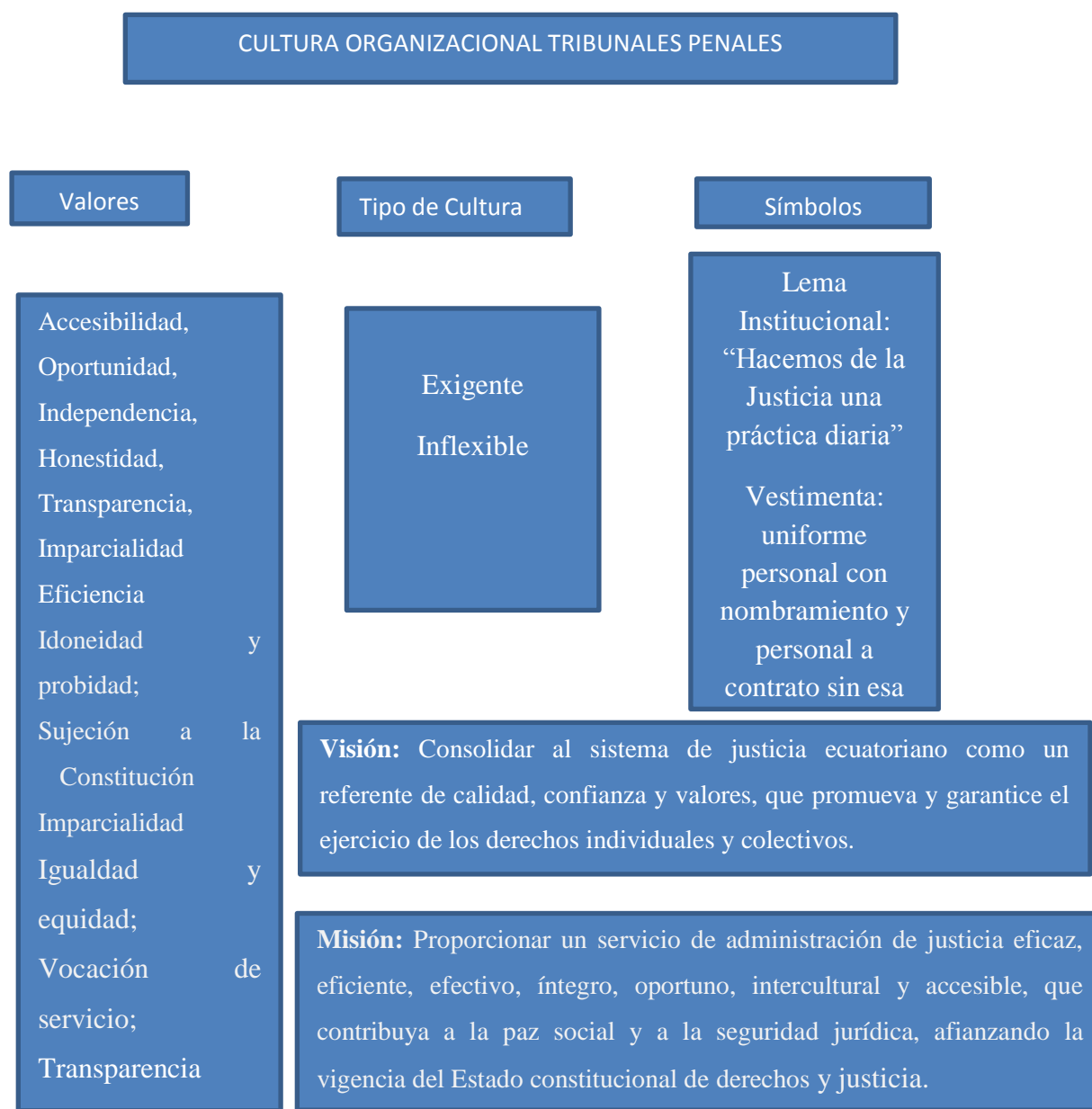
Incluso una de las metas del órgano de control es de cero audiencias fallidas, meta que es complicada de cumplir. Según el Art. 278 del Código de Procedimiento Penal, la audiencia fallida es la que no se presenta alguna de las partes procesales, es decir, juez, fiscal, acusado, abogado defensor y acusación particular con su respectivo abogado, testigos, peritos o intérpretes que hayan sido debidamente notificados, y establece que el Juez de Garantías Penales puede ordenar su comparecencia por medio de la Fuerza Pública. Hay casos en que el acusado tiene medidas alternativas a la prisión preventiva, éstas se encuentran precisadas en el Art. 160 del C.P.P. En este caso, las medidas más utilizadas son:

- “... 1) La obligación de abstenerse de concurrir a determinados lugares;
- 2) La obligación de abstenerse de acercarse a determinadas personas;
- 3) La prohibición de ausentarse del país;
- 4) Ordenar la prohibición de que el procesado, por sí mismo o a través de terceras personas, realice actos de persecución o de intimidación a la víctima, testigo o algún miembro de su familia;
- 5) La obligación de presentarse periódicamente ante el juez de garantías penales o ante la autoridad que éste designare;
- 6) El arresto domiciliario que puede ser con supervisión o vigilancia policial...”;

En los casos de que el acusado tenga una medida en la que no se constate su comparecencia, por ejemplo el número uno señalado anteriormente, los Tribunales no pueden asegurar la asistencia del acusado; aquí depende fundamentalmente del ciudadano que quiera resolver su situación jurídica. En el caso citado, para lograr el objetivo propuesto, se dispuso una directriz por parte del Consejo de la Judicatura; si una vez que se ha señalado la audiencia y el acusado no ha recibido prisión preventiva en su contra y decide no presentarse a la misma, el juez debe ordenar su captura y no agendará la audiencia hasta que sea capturado. (Función Judicial, 2014) Hay delitos que no rebasan la pena de un año, como es el caso de las lesiones; el juzgador debe ordenar la aprehensión, si el acusado no se presenta a la audiencia de juicio, la misma que durará hasta que el Tribunal señale nuevo día y hora para que se lleve a cabo la audiencia. Es decir, hay un período hasta que se celebre dicho acto procesal y mientras tanto la medida tiene un efecto mayor que la pena, que pudiera obtener el sentenciado.

Si alguno de los acusados resulta ser aprehendido por la policía nacional, los Tribunales conforme lo establece el principio de mínima intervención penal y respetando el derecho de la libertad individual, amparados en el Art. 195 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los Arts. 173 Código de Procedimiento Penal y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, deberán declinar la legalización de esa detención, señalar la audiencia y advertir al acusado de su obligación que tiene de concurrir a dicho acto, pero se corre el riesgo de que el acusado nuevamente no acuda al llamado. Por lo que nuevamente se tiene una audiencia fallida. Lo que resulta que este parámetro no puede ser utilizado para medir la eficiencia de la institución, el administrar justicia implica también el lado humano, las audiencias fallidas son inevitables.

Cuadro 7. Cultura organizacional tribunales penales



Fuente: Elaboración propia

En el plan estratégico de la Función Judicial se indica que uno de los objetivos estratégicos es asegurar la transparencia y la calidad en la prestación de servicios de justicia, y uno de los mecanismos para obtener eficiencia en la realización de la justicia es “promover una cultura organizacional de servicio ciudadano y a la comunidad”. (Consejo de la Judicatura, 2013).

Hay criterios que pueden ayudar a precisar si una organización estatal es o no flexible, según Aranguren Williams menciona que estos podrían ser la capacidad de una empresa de “ajustar el nivel y calendario de los insumos de trabajo a los cambios de la demanda; modificar el nivel de salarios, según la productividad y la capacidad de pago”. En este caso también podrían ser aquellos cambios realizados en los contratos laborales que impiden que la estabilidad de los trabajadores. Un ejemplo de flexibilización laboral es la externalización la cual busca entregar un grupo de funciones a otra empresa minimizando los costos de la organización adquiriente de estos servicios.

Toda transformación en el ámbito público implica la colaboración de sus funcionarios; el personal es el componente más importante para el cumplimiento de este objetivo. Respecto a este punto se ha dicho que los trabajadores judiciales son vagos, que no están lo suficientemente preparados para asumir el cargo encomendado.

“... que carecen de cultura en relaciones públicas y humanas, observa un trato simple e indiferente por no decirlo áspero y grosero para el público; dicho de otra manera, la mayoría no están preparados para atender al usuario que reclama y exige el despacho de sus procesos reconociéndose su derecho, aunque no lo tenga. Por ello, se necesita que estos funcionarios tengan calidad humana para entender y comprender el clamor y la desesperación de la gente que pide justicia...” (Zurita, Fabián: 2001; Pág. 75)

Los Tribunales Penales están congestionados, como cualquier otra judicatura, no hay tiempo para atender las causas con el detenimiento necesario, la demanda es excesiva, (Zurita, Fabián: 2001; Pág. 75), adicionalmente las disposiciones del Consejo de la Judicatura son de cumplimiento inmediato.

Un funcionario judicial se ve acorralado: por un lado la presión de las personas que cada día exigen justicia, quienes deben ser prioridad para los órganos jurisdiccionales, la presión de los administradores quienes demandan información y sin tomar en cuenta que la tarea principal de los funcionarios judiciales es brindar una respuesta ágil y efectiva a los problemas jurídicos que se presentan y una atención eficiente, de calidad y de calidez, pero los trabajadores deben hacer un lado a los usuarios por evacuar las mandatos administrativos. En este contexto, también hay que anotar las amenazas que son realizadas por coordinadores y jueces, el famoso “oficio” que es el inicio para el sumario administrativo, la queja que sin tener ningún fundamento más que el testimonio de la parte ofendida y que está revestido de una verdad absoluta e indiscutible, y la excesiva jerarquía de coordinadores que manifiesta que por orden del Consejo de la Judicatura “ hay que botar un funcionario judicial mensual, hay que iniciar sumarios administrativos”, actos que fomentan varios antivalores.

Los Tribunales Penales son mecanicistas, relegan los aspectos humanos de su personal, espera que sus empleados se comporten como si fueran piezas de una máquina, productores de actos precisos y eficaces. Lo que genera en los trabajadores es apatía, las respuestas que produce son las mismas que ya han sido señaladas por Morgan al analizar las estructuras mecanicistas, “esto es responsabilidad suya, no mía”; “ por qué tengo que realizar estas funciones si no son las mías”; “ yo solo hago lo que me han dicho”. (Morgan, Gareth: 2001; Pág. 26) Los antivalores que en las estructuras se constituyen en los empleados son la apatía, la enemistad, la angustia, la incertidumbre e irresponsabilidad. Este tipo de actitudes de control frenan la tan anhelada transformación. Según Ramiro Ávila, el sistema judicial en el Ecuador tiene una cultura formalista inquisitiva.

“... Lo inquisitivo es parte de la cultura formal que está enraizada ahora y en todo procedimiento judicial y que no ha habido reforma judicial que haya podido erradicarla. ... el culto a la forma permite solucionar ciertos conflictos y bien con ellos se puede acceder a la verdad de los hechos, y la forma va desde el cosido de los expedientes que pasan al juez hasta las fórmulas

sacramentales que constan en las actas de las audiencias y en las providencias... Asimismo, en el uso del lenguaje oscuro que aleja a las personas comunes y corrientes de la ley y la justicia; en la mentalidad burocrática, que hace que los funcionarios y hasta los usuarios insertos en el sistema de justicia seamos ineficientes y desperdiciemos los recursos, en la delegación de funciones por la que quienes realmente toman las decisiones son funcionarios que no tienen las competencias legales y el juez simplemente se convierte en un firma papeles; un órgano jurisdiccional es, en última instancia, una gran maquinaria de producir expedientes, certificaciones, notificaciones, donde el juez es una suerte de manager de tal oficina burocrática e ineficiente antes que un verdadero juez; en el fortalecimiento de un aparato de justicia, incluyendo a los abogados, que controla las formas y sanciona su violación, y entonces, la actitud de las personas es de temor a no conocer y respetar las formas y a perder las causas por omisión de las formas...”. (Ávila, Ramiro: 2008; Pág.377)

Para este autor el sistema judicial tiene una cultura profundamente patriarcal, conservadora, pasiva, resistente al cambio cuyo fin es controlar y mantener el estatus quo. Las organizaciones mecanicistas no permiten el dinamismo de los empleados; lo importante en este tipo de organizaciones es el cumplimiento inmediato de los objetivos de las organizaciones.

“La organización formulada mecánicamente tiende a limitar el desarrollo de la capacidad humana, moldeando al hombre como un complejo de los requerimientos de la organización mecanicista en lugar de estructurar la organización de acuerdo con sus fuerzas y potencialidad.” (Morgan: 2001; Pág.27)

El brindar un servicio de justicia de calidad, humano y accesible significa descongestionar. Es urgente que se cree un mecanismo expedito para el ingreso de personal que ayude al cumplimiento de objetivos. Es primordial tomar en cuenta el componente humano para la transformación de la justicia. Al imponer este tipo de medidas se cree que los trabajadores son enemigos de la organización.

La mayoría de funcionarios sufren la inestabilidad laboral que tienen en este proceso de transformación, tienen un tiempo de contratación de un año, el trámite para ocupar cargos demora, incluso la capacitación que se brinda al personal solo es para jueces, no se toma en cuenta a los ayudantes judiciales, lo que no contribuye a mejorar las relaciones que tienen los empleados con la organización. Este aspecto incide en la calidad del servicio prestado.

En el plan estratégico de la Función Judicial ya mencionado no se establece cuáles son los mecanismos para fomentar una cultura organizacional, incluso no hay estudios que garanticen si los valores planteados por el Consejo de la Judicatura están siendo practicados por los servidores judiciales, lo que se convierte en una barrera para el cambio. De esta forma inculcar el conocimiento de cultura organizacional se convierte en un elemento vital para la sobrevivencia de la estructura.

Como se dejó anotado anteriormente, la cultura organizacional es un conjunto de actitudes y valores compartidos, en determinada proporción proviene de una cultura nacional y del ejercicio del bien o servicio ofrecido. La cultura organizacional es un componente “motivador de las acciones administrativas y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización y crea un sentido de identidad del personal con la organización” (Bultman: 2009; Pág. 155). Una de sus tantas funciones es tomar el control de la organización.

Los Tribunales Penales cuentan con un sistema automático de trámite judicial ecuatoriano, que es el portal donde todos los funcionarios deben subir las actuaciones judiciales de cada judicatura, en cumplimiento del principio de publicidad. (Función Judicial, 2014). Esto quiere decir, que la ciudadanía sin necesidad de ir a las dependencias judiciales, pueda por medio de la página web de la Función Judicial informarse acerca de la marcha de los procesos. Pero este sistema que está sobrecargado, y es deficiente, a veces no puede soportar todas las providencias porque no hay red, por lo cual las providencias, autos o decretos no pueden ser despachados en su oportunidad. Esto es un factor que complica el trámite del despacho.

Para el despacho de providencias, autos, decretos y sentencias hay un modelo de cada uno de estos actos. Una judicatura se asemeja a una gran biblioteca donde hay modelos para todos los tipos de causas, incluso en ellas se puede verificar cómo va a resolver un Tribunal, qué fórmula se aplicó y si dio buenos resultados. Podríamos decir que esto si es un elemento cohesionador de la cultura organizacional puesto que da seguridad en los actos a los funcionarios, evita la incertidumbre y ayuda a acoplar al personal nuevo a los Tribunales.

En el plano jurídico el principio que es lesionado por este comportamiento cultural es el de motivación determinado en la norma suprema del Estado en el Art. 76, literal 1) que precisa que en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden deberán ser motivados; en estas resoluciones deberán anunciarse normas o principios jurídicos en los que se funda y la pertinencia de la aplicación.

“... La motivación consiste en la obligación jurídica y ética del juez de fundamentar de manera clara, coherente e idónea las razones de su resolución, estos argumentos deben ser claros, expuestos, completos, legítimos y lógicos...”(Gaceta Judicial 16, 17 de octubre de 2008)

En lo penal el despacho de las causas no puede ser prolongado, como en el caso de lo civil donde un juicio ordinario puede durar hasta quince años, pero en lo penal no, las causas deben ser resueltas conforme lo establece el Art. 77, numeral 9, de la Constitución de la República, en concordancia con el Art. 169 Código Procesal Penal, en las que se da al juzgador el tiempo de un año para resolver la situación jurídica del imputado, ya que si sobrepasa este período el delito caduca. A los Tribunales llegan causas con peligro de caducidad en la mayoría de las veces; este es otro factor que incide en el comportamiento organizacional, porque hay mayor precisión y urgencia en la resolución de las causas que tienen esta particularidad. Con esto no se justifica que se vulnere el principio de motivación de las causas, pero los Tribunales se ven acosados por estos factores.

Las reformas judiciales deben apuntar a solucionar estos problemas, deben incluírselas en los programas de restructuración. No se puede lograr una transformación efectiva sino se toman en cuenta este tipo de detalles que no son solucionables con la amenaza de un sumario administrativo al funcionario responsable de la causa. Hay que modernizar el proceso penal pero debe ser de manera gradual.

Otro punto que es muy importante señalar es la falta de comunicación que existe entre la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura y los Tribunales Penales. Las resoluciones administrativas son interpretadas de cualquier manera, lo que genera desorientación, desconfianza y desmotivación, porque la información no es bien entendida ni aplicada. Es fundamental implementar medios de comunicación efectivos para introducir cambios en la cultura organizacional y es necesario capacitar a los jueces porque ellos son los líderes de cada judicatura y deben estar informados de los objetivos

institucionales, de las personas que están involucradas y los cambios que van a realizarse. Incluso debe crearse un canal de comunicación efectiva con los demás operadores de justicia y los usuarios del sistema para agilizar los trámites judiciales. La comunicación es el factor fundamental para la transformación de la Función Judicial.

“ La comunicación organizacional se considera por lo general como un proceso que ocurre entre los miembros de una colectividad social, es una actividad dinámica en constante flujo, que mantiene cierto grado de identificación de la estructura,... la comunicación debe ser precisa y con los tonos adecuados ya que esta afecta al comportamiento humano, ... representa una importante herramienta de trabajo con la cual los individuos entienden su papel en la organización y quien integra los departamentos organizacionales. La comunicación proporciona un medio para tomar y efectuar las decisiones...” (Rosalinda Gámez: 2007; Pág. 17)

El contar con una comunicación efectiva, saber cuáles son los canales de comunicación y precisar a los funcionarios que están hecho cargo de las judicaturas, sirve para determinar las responsabilidades, pero también para establecer una relación estrecha de comprensión, porque la estructura está compuesta por seres humanos, no por máquinas.

En los Tribunales otro problema que incide en la cultura organizacional es la falta de entendimiento de los jueces. Si bien es cierto, que la ley les permite salvar el voto en todas las causas que crean pertinente, esta acción, genera un clima de rivalidad entre sus miembros porque se da frecuentemente el caso de que por discrepar alrededor de una sentencia ejercen entre ellos mismos represarías en el despacho de las demás causas. Lo que prueba la naturaleza mecanicista de esta organización. Según Morgan estas estructuras tienen las siguientes características:

“tienen gran dificultad de adaptación a los cambios de circunstancias, ya que fueron diseñadas para conseguir determinados objetivos y no para las innovaciones, cosa que no debe sorprender, pues las máquinas normalmente se diseñan con un solo propósito, dadas unas materiales de entrada, transformándolos en un producto de salida específico y pueden realizar diferentes actividades solamente si han sido diseñados para hacerlos”. (Morgan, Garenth; Pág. 25)

Lograr consenso con los otros operadores de justicia también ha sido complicado no ha existido una sociabilización correcta que no permite redefinir el papel de cada uno de los actores para obtener resultados satisfactorios.

“...La simple introducción del fax o el correo electrónico para comunicar las resoluciones judiciales, no ha sido un asunto pacífico en la operativa judicial, ni tampoco con la receptividad de los litigantes. Estas transformaciones requieren una importante inversión de esfuerzo para que se asuman cambios en las rutinas de trabajo, algunos cambios organizacionales pretenden realizar modificaciones a prácticas que propician certeza y seguridad y avanzar por otras que indudablemente generan temores...” (Navarro, Sonia: 2014; Pág. 7)

Según Carlos Lista, autor ya citado durante este trabajo, los resultados de los procesos de transformación de justicia siempre han sido dispares, y “en algunos casos han sido superados, por la fuerza del contexto y por la resistencia de la cultura y estructuras jurídicas y políticas locales... las reformas producen un trasplante jurídico y político, generados desde arriba hacia el centro...” (Lista, Carlos: 2009; Pág. 39). Generalmente los administradores al planificar para este tipo de organismo lo hacen como si estas fueran instituciones privadas sin tomar en cuenta que las estructuras públicas tienen diferente dinámica tienen problemas políticos, crisis fiscales y laborales, fenómenos propios de su naturaleza, que hacen que su administración sea complicada.

La gestión de la justicia es compleja porque tiene actores con caracteres distintos, con intereses propios, con factores que no son pronosticables y con resultados inciertos. Muchos de los administradores en este campo afirman que un indicador para medir la eficiencia de la justicia es la cantidad de causas resueltas. Hay opositores a este indicador puesto que afirman que vulnera la independencia judicial, generalmente las intervenciones que ha tenido el Estado sobre el poder judicial siempre han “enfocado determinados modelos que priorizan la capacitación de los funcionarios judiciales, reformas penales. En algunos casos han propiciado ciertas patologías, tales como el denominado fetichismo normativista” (Navarro Sonia; 2013: Pág. 5).

Si bien es cierto que un juez debe tomarse un tiempo prudente para resolver la situación jurídica de una persona, respetando sus derechos y el debido proceso, no puede hacerlo con la presunción de que los recursos son ilimitados. Incluso el indicador de causas resueltas sirve para organizar la producción y verificar los resultados; esta es una gran

barrera para el cambio puesto que existe funcionarios judiciales que impiden la transformación judicial, no porque quieran causar un daño a la institución, sino que lo hacen porque tienen miedo al cambio y a la incertidumbre, no solo de perder el puesto de trabajo, sino que las responsabilidades administrativas y judiciales les persigan.

Al respecto, Agustín Grijalva menciona que desde la consulta popular del 2011, la Función Judicial perdió su independencia, puesto que permitió a la Función Ejecutiva realizar cambios que han causado falta de calidad de la democracia y déficit en la protección de los derechos humanos. Que es necesario que los jueces tengan autonomía y poder sobre los otros poderes que interactúan en el procedimiento legal. Se cree que un juez debe ser un ente autista que solo aplique el silogismo jurídico, aislado del contexto social y económico, lo cual resulta complicado puesto que los derechos tienen siempre matices distintos.

En el Ecuador las decisiones judiciales han estado muchas veces sujetas a las conveniencias partidarias esto se debe a que no hay un acuerdo político entre los actores involucrados irrespetando los principios de imparcialidad y de tutela judicial efectiva. En el Art. 168 de la Constitución de la República se precisa que la Función Judicial goza de independencia interna y externa, reconociendo el rol de los jueces de garantistas de todos los derechos reconocidos por el Estado.

“La independencia judicial no proviene solo del diseño legal e institucional que se adopte, sino de la conciencia del juez. Estos dos principios, fundamentales para el funcionamiento de una justicia digna de su nombre, parecen haberse perdido en medio de reformas y contrarreformas, disputas por el protagonismo y pugnas de orden presupuestal”. (Pásara, Luis; Pág. 91)

El Consejo de la Judicatura solo puede realizar un control disciplinario más no jurisdiccional, función que representa una garantía para todos los usuarios del sistema evitando así la arbitrariedad.

“El Ecuador ha exhibido debilidad frente a los otros poderes que por ejemplo se han manifestado, según diversas denuncias de las que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se hizo portadora en 1997, en que el sistema judicial no es eficaz en atender las quejas contra la policía y que los miembros de ésta y de las fuerzas de seguridad cometen delitos contra las personas impunemente.

“ La trayectoria del país tampoco lo ha distinguido en materia de independencia judicial, incluso la Corte Interamericana de Derechos

Humanos en el 2013 se pronunció contra el Estado ecuatoriano en razón de la destitución arbitraria del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, dispuestas por el Congreso en el 2004.

“El tema de la independencia judicial no parece haber sido importante para el Consejo de la Judicatura, puesto que no existe ningún indicador que lo tome en cuenta como resultado del ejercicio de la administración, este órgano administrativo revisa y evalúa las decisiones judiciales para luego sancionar a sus actores. Hay falta de publicidad de sus resoluciones...”. (Pásara, Luis:2014 ;Pág.94)

No obstante, otros de los indicadores que también podrían arrojar resultados es la responsabilidad y la eficiencia, toda vez que hay funcionarios que sacrifican su tiempo y dinero para alcanzar el anhelado resultado de la conclusión de uno de los tantos juicios. No se va a destruir la barrera cultural de protección de los funcionarios si no se incorporan al sistema los indicadores que midan el rendimiento y que no representen una amenaza para los servidores judiciales. Muchos de los personeros de la Función Judicial siguen diseñando su planificación sobre los anteriores cimientos de la estructura, lo cual hace que se sigan produciendo los mismos errores.

El plan del Buen Vivir en el objetivo 6 ya indicado tiene como fin mejorar la confianza de la ciudadanía en la justicia, en este caso el Consejo de la Judicatura debe realizar una encuesta sobre la atención de los funcionarios a los ciudadanos. Ahora bien, hay que tomar en cuenta que en el área penal siempre va a existir la parte insatisfecha, la que es sancionada; siempre va a decir que el sistema es injusto y corrupto, que no se le escuchó sus alegaciones en su oportunidad.

El hecho de que la Función Judicial tenga mecanismos de comunicación con la ciudadanía le da la oportunidad de brindar un mejor servicio, incluso informar a los ciudadanos de las resoluciones administrativas y precisar hacia dónde apuntan estas decisiones; También “aporta mayor flexibilidad, proactividad e innovación que ayudaría a superar los desafíos de la contemporaneidad” (Navarro,Sonia: Pág.7) La estructura actualmente es lenta y engorrosa, el sistema es hostil con los usuarios y los funcionarios judiciales, la práctica penal por su naturaleza sancionadora somete a inocentes y a culpables a un procedimiento que produce fatiga, que no cumple con las expectativas de ninguno de las partes involucradas.

El cambio del sistema inquisitivo al sistema acusatorio trajo consigo la oralidad en los juicios, principio que no ha sido aplicado con efectividad puesto que todavía se sigue necesitando del escrito en el que conste la solicitud del usuario. Ciertamente, se ha creado la idea de que el nuevo producto de la administración de justicia son las audiencias y los escritos despachados, pero esta es una versión errónea puesto que se trata de la resolución de la situación jurídica de una persona, lo que indica que no se ha dado un tratamiento integral al tema de justicia, que no se ha tomado en cuenta el papel de los actores.

Los esfuerzos de los directores de la administración de justicia han sido enfocados a la modernización de las infraestructuras, a la implementación de un sistema informático y tecnológico, cambios que son positivos pero que no aportan para crear una transformación radical de la justicia. La transformación de la justicia en ningún país de Latinoamérica ha sido concluida, ha habido cambios que han sido importantes, pero no responden a la realidad actual. Según Carlos Lista, autor citado durante la elaboración de esta tesina, las reformas judiciales no han logrado

“... diseñar un programa integral para la reforma judicial, que haya vinculado la estructura colonial de la organización judicial, con una intervención transversal, cambios que impacten en la cultura y prácticas tradicionales de los diversos sectores involucrados” (Lista Carlos: 2009; Pág. 747)

De esta forma, la estructura sigue siendo una barrera para el cambio. Mientras no exista una administración de los recursos humanos eficiente que tome en cuenta las necesidades de su personal, no habrá la transformación judicial anhelada. Los miembros son los que mantienen el sistema, los funcionarios judiciales así como cualquier otro servidor público, cualquiera que sea su condición está interesado por mantener buenas relaciones con sus jefes, a cumplir sus disposiciones sin discutirlos.

3.6 Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha dejado indicado que la Administración Pública en cada país tiene diferentes características y que requieren un régimen especial. Toda administración pública se define por la ideología de su gobernante. Una administración

liberal tiende a disminuir el control de sus instituciones en las actividades que realizan sus habitantes. Pero si el gobierno es socialista su intervención es mayor. Entonces podríamos decir que la Administración Pública depende del tipo de gobierno que está rigiendo dicha estructura puesto que esta determina su ámbito de acción.

La Función Judicial está encargada de administrar justicia y mantener la paz social, que lo hace mediante la determinación de responsabilidades de los sujetos involucrados en una causa. Es una estructura compleja puesto que tiene judicaturas especializadas en tres distintas ramas la administrativa, la penal y la civil. Está compuesta por órganos jurisdiccionales, administrativos y auxiliares, cada uno de estos con diferentes competencias, estructura y procedimientos. Esta desconcentración y dispersión puede dificultar la comunicación entre unos y otros si no se adoptan medidas adecuadas.

La Función Judicial, tiene como misión proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia. Como visión consolidar al sistema de justicia ecuatoriano como un referente de calidad, confianza y valores, que promueva y garantice el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Los valores que ha establecido el Consejo de la Judicatura para sus órganos jurisdiccionales son la accesibilidad, la oportunidad, la independencia, la honestidad, la transparencia, la imparcialidad, la eficiencia, la idoneidad, la probidad; la sujeción a la constitución, la imparcialidad, igualdad, equidad y sobre todo la vocación de servicio, valores que deben ser sociabilizados entre sus miembros y desarrollados a largo plazo. Estos valores deben empatarse con los valores que tienen los Tribunales Penales ya que cada judicatura es distinta, los valores han sido desarrollados al libre albedrío de sus miembros, quienes a consecuencia de la presión, de la carga laboral y del acuerdo de los jueces, han creado un sistema propio y difuso, que trata de adaptarse a las políticas de control del Consejo de la Judicatura. El plan estratégico de la Función Judicial ya mencionado no se establece cuáles son los mecanismos para fomentar una cultura organizacional, incluso no hay estudios que garanticen si los valores planteados por el Consejo de la Judicatura están siendo practicados por los servidores judiciales, lo que se convierte en una barrera para el cambio.

La falta de entendimiento de los jueces es un problema grave que incide en los tribunales. Si bien es cierto, que la ley les permite salvar el voto en todas las causas que crean pertinente, esta acción, genera un clima de rivalidad entre sus miembros porque se da frecuentemente el caso de que por discrepar alrededor de una sentencia ejercen entre ellos mismos represarías en el despacho de las demás causas. Lo que prueba la naturaleza mecanicista de esta organización.

Igualdad y equidad;

3.7 Conclusiones y Recomendaciones

Para concluir este trabajo quiero reiterar que la cultura organizacional trae consigo innovación a cualquier estructura, porque trata de interpretar el comportamiento, el accionar de los miembros de una institución e influye en el cumplimiento de los fines establecidos por el administrador. Igualmente, es un mecanismo para promover conductas que son deseables por los administradores, con esto el gestor crear un medio de control propicio para la producción del bien o servicio.

Debe tomarse a la cultura organizacional como punto de partida para realizar cualquier transformación que se requiera en la organización puesto que si no hay un estudio del personal y su cultura organizacional afecta a los proyectos que se traten de implementar. Toda transformación en el ámbito público implica la colaboración de sus funcionarios; el personal es el componente más importante para el cumplimiento de este objetivo, es necesario crear un sistema de recompensas para los servidores.

La cultura organizacional de los Tribunales Penales se caracteriza por ser mecanicista, inquisitiva y formalista, sus miembros refieren que no hay reconocimiento por parte del

Consejo de la Judicatura, que es exigente, inflexible y que la demanda de sus servicios es excesiva. Actualmente, la estructura es engorrosa, el sistema es hostil con los usuarios y con los servidores judiciales, el procedimiento penal produce fatiga no cumple con las expectativas de ninguna de las partes.

Esta categoría de estudio nos revela que es una variable que debe tomarse en cuenta por los administradores para el cumplimiento de sus objetivos. Es indispensable que sepan cual es el carácter de sus instituciones para que los cambios que pretendan introducir den resultados, además porque es una herramienta que ayuda a superar periodos de crisis. Consecuentemente, es recomendable sugerir el análisis de la cultura organizacional de los tribunales penales ya que ayudaría a establecer parámetros que favorezcan a la socialización de los nuevos objetivos y valores que se ha propuesto este gobierno en el ámbito judicial.

Es indispensable lograr consensos con los todos los operadores de justicia puesto que no ha sido sociabilizado el proceso integral de reforma de la Función Judicial que consigan redefinir el papel de cada uno de los actores para obtener resultados satisfactorios. Es recomendable implementar un sistema de comunicación efectivo para el cumplimiento de las disposiciones del Consejo de la Judicatura, recordando lo dicho por Rosalinda Gámez la comunicación organizacional mantiene identidad y puede ser un factor de cohesión social.

Hay que recordar que los tribunales penales quinto, séptimo y octavo, están compuestos por seres humanos y no por máquinas, que están dispuestos a sacrificar su tiempo y dinero para alcanzar la anhelada transformación de la justicia, ningún cambio se va a lograr si no se toma en cuenta al personal de las judicaturas pero es necesario garantizar la satisfacción de sus necesidades para que hagan suyas las metas de la institución.

Bibliografía

Álava, Milton. (2003) ¿ Necesitamos una Nueva Constitución?. Editorial Voluntad. Quito – Ecuador.

Aranguren, William (2007). Gestión de los Recursos Humanos y Globalización. Venezuela

Álvarez, Ernesto (2009). Constitución y Progreso. Jurista Editores. Perú.

Ávila, Ramiro (2008). La transformación de la justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.

Bultman , Gustavo (2009) “Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El Papel de la Cultura Organizacional”. UBA.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Consejo de la Judicatura. Plan estratégico de la Función Judicial 2013- 2019. Función Judicial.

Consejo de la Judicatura. Rendición de Cuentas. Julio 2011 – Enero 2013. 26 de enero del 2013. Función Judicial.

Díaz, Enrique (2010). La evaluación de la cultura en la organización de instituciones de educación social. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19911996/S/5/S5010804.pdf>. Acceso 17 de mayo de 2014.

Felcman, Isidoro. (2011). Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública Argentina. Argentina.

Gaceta Judicial 16, 17 de octubre de 2008.

Gibson, Jill. (2009). Organizaciones, Comportamientos, Estructura y Procesos. Mac Graw Hill. México.

Gámez, Gastélum, Rosalinda: (2007) Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas y japonesas. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/221/

Hofstede, Geert.(1980)Cultures Consequences: Comparing values, behaviors, institutions. <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Q8p51ceQyXoC&oi=fnd&pg=PA15&dq=hofstede+cultura+organizacional&ots=XIrvfZHcv&sig=nQfP60364JEDtgjpPAAtVTQWuuOU#v=onepage&q=hofstede%20cultura%20organizacional&f=false>. (Acceso 28 de agosto de 2013)

Informe Final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador. <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/>. Acceso 2 de agosto de 2014

Lista, Carlos (2009). La Justicia en Riesgo. El Banco Mundial y las reformas judiciales en Latinoamérica. Clacso. Buenos Aires.

Alarcón Olguín, Víctor. (2006). Metodologías para el análisis político. Plaza y Valdés, S.A. México.

Navarro, Sonia (2013). La gestión judicial: sus límites y posibilidades en la reforma judicial. Disponible en www.argenjus.org.ar/publi/publicacion/Sonia.doc

Méndez , Carlos (2006). Transformación Cultural en las Organizaciones. Un modelo para la Gestión del Cambio. Limusa. Noriega Editores. Colombia.

Morgan, Gareth. (2008). Imágenes de la Organización. Alfaomega. Toronto.

Pásara, Luis. (2011). Desafíos de la Transformación de la Justicia en América Latina. La transformación de la justicia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.

Pásara, Luis. (2014). Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana. Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal. Quito.

Parra, Carlos. (2011) Estado Actual de las teorías sobre cultura organizacional. Universidad de la Sabana. Colombia.

Pazmiño, Katty. (2012) Análisis del sistema de Justicia en Ecuador como un servicio público en el Territorio. FLACSO.

Peralta, Silvana. (2003). Principales valores que inciden en la cultura organizacional. Universidad Católica del Ecuador. Quito.

Plan Nacional del Buen Vivir (2013- 2017).www.buenvivir.gob.ec.(consultado el 30 de septiembre 2013)

Robles, Laura. (2003). El impacto de la globalización en la modificación de la cultura maya – yucateca de Pisté, Yucatán. Disponible http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/robles_l_r/portada.html.

(Consultado el 11 de abril de 2014)

Rodríguez, Andrés. (2011). La Cultura en las Organizaciones Públicas y Privadas. Disponible www.psicothema.com/pdf/1114.pdf (consultado el 11 noviembre 2013)

Schein, Edgar (1998). Organizational Culture and Leadership. Disponible en <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=kZH6AwTwZV8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=edgar+schein&ots=9nbOj&sig=1IEQN7WWJIf8gv75ywlqmukJUUw#v=onepage&q=edgar%20schein&f=false>. (Consultado el 03 de agosto de 2013)

Tobar, Julio (1998) “La Administración Pública en el Ecuador” <http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrcs&frm=1&source=web&cd=11&sqi=2&ved=0CGwQFjAK&url=http%3A%2F%2Fwww.dspace.espol.edu.ec%2Fbitstream>

[%2F123456789%2F6650%2F1%2FAdministraci%25C3%25B3n%2520P%25C3%25BA blica%2520en%2520el%2520Ecuador.doc&ei=brg3UovlFia88wSC5IDQBQ&usg=AFQj CNHWMjDJvLZTd8ho9JZDYQ6mEtxHA&bvm=bv.52164340,d.eWU](#) (Consultado 14 de agosto de 2013)

Villoria, Manuel (1996). La modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. Instituto Nacional de Administración Pública. España.

Zurita, Fabián (2001). Diagnóstico de la administración de justicia en el Ecuador y propuestas para su reforma. Universidad Católica del Ecuador. Quito.

Anexos