

LA JUSTICIA EN ECUADOR

¿Cuenta la Función Judicial con suficientes recursos para cumplir con su labor?



La disponibilidad de recursos humanos y financieros determina el nivel de efectividad del sistema de justicia en un país. ¿Cuál es la situación de Ecuador? ¿Qué ocurre respecto de otros países de la región?

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Mauricio Alarcón Salvador
DIRECTOR EJECUTIVO

Marcelo Espinel Vallejo
DIRECTOR DE PROYECTOS

Daniela Jaramillo Rojas
OBSERVATORIO JUDICIAL

Leonardo Gómez Ponce
OBSERVATORIO DE GASTO PÚBLICO

DIAGRAMACIÓN
María del Cisne Larrea

Quito - Ecuador
Abril 2020



INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Constitución ecuatoriana la Función Judicial tiene como potestad principal la administración de justicia. De este trabajo se encargan órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos.

Los órganos jurisdiccionales son los encargados de la justicia ordinaria, es decir, de conocer y resolver causas. En este grupo se encuentra la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales, los tribunales y juzgados, y los juzgados de paz.

El órgano administrativo es el Consejo de la Judicatura, que además es el órgano de gobierno, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Tiene entre sus atribuciones conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.

También están los órganos auxiliares: notarías, martilladores y depositarios judiciales. Los notarios son los encargados de dar fe pública en actos y contratos que requiera la Ley. Del mismo modo, los martilladores, síndicos y depositarios ejercen sus funciones amparados en el Código Orgánico de la Función Judicial.

Finalmente, los organismos autónomos son la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública. La primera dirige las investigaciones penales, es decir, cuando se presume que se ha cometido un delito. La segunda, da patrocinio y asesoría jurídica a quienes, por falta de recursos económicos, no pueden acceder a un abogado particular.

La Función Judicial goza de autonomía administrativa, económica y financiera. El acceso a la administración de justicia es gratuito para los ciudadanos. Así, ¿cuenta la justicia con recursos suficientes para cumplir su labor?

EL PRESUPUESTO DEL SECTOR JUSTICIA

El Presupuesto General del Estado para 2020 es de USD 35.499 millones, aproximadamente. De este, la Función del Estado que más recursos recibe luego del Ejecutivo, es la Función Judicial, cuyo presupuesto total para este año es de USD 545 millones, equivalente a poco más del 1.5% de todo el Presupuesto. Esta cantidad está distribuida entre los distintos órganos de la justicia, cuyos presupuestos en los últimos tres años han sido los siguientes:

PRESUPUESTO GASTADO POR LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA - al cierre de cada año -

Órgano	2017	2018	2019
Consejo de la Judicatura	419'885.223,39	382'582.067,67	367'621.739,84
Fiscalía General del Estado	141'063.476,10	140'508.026,66	140'368.978,57
Defensoría Pública	35'970.326,30	35'129.176,47	33'527.350,74
Total	596'919.025,79	558'219.270,80	541'518.069,15

*Fuente: Sección de transparencia institucional.

Con base en estas cifras, es claro que el presupuesto del sector justicia se ha visto reducido en los últimos 3 años. Entre 2017 y 2019 ha sufrido un recorte de aproximadamente el 10%, siendo la más afectada, la justicia ordinaria. Solo la Fiscalía General del Estado ha mantenido un presupuesto relativamente igual en el último trienio.

Los ingresos y gastos por institución

Las cifras disponibles en los archivos de transparencia de cada institución muestran las modificaciones finales realizadas al presupuesto inicial asignado por Finanzas a inicios de cada año. De esta forma, es posible evidenciar los incrementos o reducciones tanto en ingresos como en gastos. El rubro más significativo corresponde al pago de remuneraciones de los funcionarios que trabajan en las instituciones.

El Consejo de la Judicatura es la entidad que más ingresos percibió en transferencias del Estado y es también en donde se concentra el grueso del personal del sistema judicial. Por su parte, la Fiscalía General muestra menos del 50% del presupuesto asignado a la Judicatura y su personal es tres veces menor. El menor presupuesto le corresponde a la Defensoría Pública, cuya nómina es la más pequeña de entre las tres instituciones.

CONSEJO DE LA JUDICATURA

Año	Presupuesto			Nómina	Gasto en remuneraciones unificadas
	Ingresos	Gastos	Ejecución presupuestaria		
2019	373'818.483	367'621.740	98,34%	11.094	250'299,557
2018	391'105.876	382'582.067	97,82%	11.127	256'362.844
2017	433'182.228	419'885.223	96,93%	11.643	265'088.796

*Fuente: : Ministerio de Finanzas, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General, Defensoría Pública.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Año	Presupuesto			Nómina	Gasto en remuneraciones unificadas
	Ingresos	Gastos	Ejecución presupuestaria		
2019	140'892.879	140'368.979	99,63%	3.906	102'458.946
2018	141'914.610	140'508.027	99,01%	3.757	99'125.751
2017	142'273.000	141'063.476	99,15%	3.902	102'628.746

*Fuente: : Ministerio de Finanzas, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General, Defensoría Pública.

DEFENSORÍA PÚBLICA

Año	Presupuesto			Nómina	Gasto en remuneraciones unificadas
	Ingresos	Gastos	Ejecución presupuestaria		
2019	33'790.095	33'527.351	99,22%	1.093	24'855.393
2018	35'352.651	35'129.176	99,37%	1.096	24'836.613
2017	35'990.253	35'970.326	99,94%	1.122	25'656.780

*Fuente: : Ministerio de Finanzas, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General, Defensoría Pública.

Como veremos más adelante, los egresos en personal van más allá de las remuneraciones unificadas y, por lo tanto, corresponden a un porcentaje mayor del presupuesto institucional. Estos egresos incluyen los ingresos adicionales del personal (décimo tercera remuneración, décimo cuarta remuneración, horas suplementarias y extraordinarias, y encargos o subrogaciones), los pagos a la seguridad social, el pago de indemnizaciones por desvinculación, jubilaciones, entre otros.

Las instituciones destinan los recursos restantes, principalmente, en bienes y servicios de consumo, entre los cuales se encuentran:

- Servicios de agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones,
- Materiales de oficina,
- Viajes y viáticos,
- Eventos públicos y actividades de capacitación,

y bienes y servicios de inversión, como la compra de oficinas y su adecuación, o la compra de mobiliario.



LA JUSTICIA ORDINARIA

Para 2019 el Consejo de la Judicatura tenía un presupuesto de USD 373,818,483.28, del cual solo ejecutó USD 367,621,739.84, equivalente al 98.34%. De esta cifra, destinó en promedio USD 250 millones al pago de remuneraciones, lo que representa aproximadamente el 67%, mientras que según el [presupuesto liquidado 2019](#) la cifra global de “egresos en personal” es de USD 328,360,261.40, equivalente a casi el 90%.

Para este año, la Judicatura solicitó un presupuesto de USD 363'209.639. Sin embargo, considerando el nivel de ejecución de 2019, el Presupuesto General del Estado solo le asignó USD 359'452.570. Este recorte presupuestario provocó un reclamo formal de las autoridades del Consejo de la Judicatura al Ministerio de Economía y Finanzas, advirtiendo que se produjo sin consulta o coordinación previa, generando “una clara obstrucción a la administración de justicia y una grave afectación a la planificación y ejecución de las actividades de la Función Judicial”.

[El presupuesto liquidado 2019](#), evidencia que, producto del recorte general, se debieron hacer recortes internos, afectando lo menos posible el servicio de administración justicia. Así, el presupuesto de la planta central del Consejo de la Judicatura fue el más afectado, pues era de USD 62'419.446 y se redujo en USD 13'509.661 en el transcurso de ese año, es decir, más del 20%.

Durante 2019, el presupuesto del Consejo de la Judicatura para el funcionamiento de la justicia ordinaria se repartió entre las distintas direcciones provinciales de la siguiente forma:



PRESUPUESTO POR DIRECCIÓN PROVINCIAL

-cifras en USD-

Planta Central	48'909.785
Azuay	21'092.902
Bolívar	6'354.510
Cañar	8'917.867
Carchi	5'145.117
Cotopaxi	8'880.132
Chimborazo	10'375.306
El Oro	15'918.789
Esmeraldas	9'014.852
Guayas	65'654.152
Imbabura	10'079.149
Loja	14'621.186
Los Ríos	14'302.648
Manabí	26'316.689
Morona Santiago	4'908.605
Napo	3'592.622
Pastaza	3'389.202
Pichincha	58'315.570
Tungurahua	12'065.804
Zamora	4'367.259
Galápagos	1'804.644
Sucumbíos	3'902.347
Orellana	2'699.323
Sto. Domingo de los Tsáchilas	8'450.353
Santa Elena	4'739.667

*Fuente: Consejo de la Judicatura.

Considerando que el porcentaje mayor del presupuesto se destina al pago de personal, el monto para cada provincia corresponde, por supuesto, a la cantidad de personal que presta servicios de justicia. Esto también tiene una relación directa con el número de habitantes o población atendida por la justicia. De esta forma, las direcciones provinciales de Guayas, Pichincha y Manabí, son las que más recursos reciben. Las direcciones de Galápagos, las 6 provincias de la Amazonía y Santa Elena, tienen las menores asignaciones presupuestarias y reciben, entre todas ellas, recursos ligeramente superiores a los de Manabí.

El recurso humano en la justicia ordinaria

Según su distributivo de personal, el Consejo de la Judicatura tiene a su cargo una nómina de más de 11.000 personas entre las cuales se encuentran, aproximadamente, 150 choferes, 2800 ayudantes, 220 asistentes, 325 oficinistas, 800 analistas, 1500 secretarios, 470 peritos, 680 gestores de archivo, entre otros. Además, están a su cargo todos los jueces, encargados de conocer las causas y administrar justicia, desde los de primer nivel hasta los de la Corte Nacional de Justicia.

NÚMERO DE JUECES EN ECUADOR

-cifras a diciembre de 2019-

Tipo de juez	Cantidad
De primer nivel	1.091
De cortes provinciales	289
De garantías penales	176
Civil	118
De la niñez y adolescencia	45
Distrital Fiscal	23
De tránsito	19
De trabajo	17
De la Corte Nacional ¹	7
Conjuez de la Corte Nacional	6
Distrital de lo Contencioso Administrativo	9
De inquilinato	5
De tribunal no especificado	7

*Fuente: Consejo de la Judicatura.

La remuneración de los jueces en Ecuador está entre los USD 733 y los USD 5.634 según el detalle de remuneración mensual por puesto en la sección de transparencia de la web del Consejo de la Judicatura. Las remuneraciones más altas corresponden a los Jueces y Juezas de la Corte Nacional de Justicia, y a los Jueces y Juezas de Cortes Provinciales y Tribunales Distritales.

REMUNERACIONES DE LOS JUECES EN ECUADOR

-cifras a diciembre de 2019²-

Cargo	Remuneración
Juez de la Corte Nacional	USD 5.634
Conjuez de la Corte Nacional	USD 5.566
Juez de Corte Provincial, de Tribunal Distrital Fiscal, de Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo	USD 5.011
Juez de garantías penales	USD 4.406
Juez de primer nivel, civil, de trabajo, de tránsito, de inquilinato, de la niñez y adolescencia	USD 4.164

*Fuente: Consejo de la Judicatura.



1. Tras la evaluación del Consejo de la Judicatura, para el mes de diciembre solo quedaron en funciones 7 Jueces y Juezas y 6 Conjueces y Conjuezas de la Corte Nacional de Justicia. Según la Constitución la Corte Nacional de Justicia se integra por 21 Jueces Nacionales. Al mes de abril se había designado 18 Conjueces.
2. Se excluyen los jueces de la provincia de Galápagos, cuyas remuneraciones varían por el régimen especial vigente.

LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

La Fiscalía General es un órgano autónomo de la Función Judicial y, de acuerdo con nuestra Constitución, es único e indivisible, funciona de manera desconcentrada, y tiene autonomía administrativa, económica y financiera, lo que lo diferencia de los juzgados y tribunales. Entre sus funciones, destacan: dirigir las investigaciones preprocesales o investigación previa, realizar instrucciones fiscales y de ser el caso acusar a los responsables de delitos, así como proteger a las víctimas y garantizar los derechos humanos.

En 2019, la Fiscalía General del Estado contó con un presupuesto de USD 140'892.879. De este total, se destinó USD 102'194.812 para cubrir las remuneraciones de todo el personal durante el año, lo que equivale al 72,5% del presupuesto. Para el mes de diciembre de 2019 se destinó USD 8'539.128 al pago de remuneraciones, de los cuales USD 3'511.467 correspondieron a los agentes fiscales. La Fiscalía General del Estado recibe la remuneración más alta de USD 5.510 por mes.

Para 2020 [el presupuesto anual inicial estimado es de USD 138'939.338](#). De este monto USD 88'161.142 se destinará al pago de personal en nómina. Un total de USD 22'746.704 se destinará a gastos de la administración general de la Fiscalía General. Además, entre los montos más elevados, hay un monto por USD 1'062.643 para equipos, sistemas y paquetes informáticos; otro de USD 1'676.001 para servicios de aseo, lavado de vestimenta de trabajo, fumigación, desinfección limpieza de instalaciones manejo de desechos contaminados, recuperación y clasificación de materiales reciclables. Este monto podría sufrir modificaciones en el transcurso del año, conforme las necesidades de la institución; entre los meses de enero y febrero de 2020 la institución recibió modificación para un aumento presupuestario por USD 88.989,82.

La [escala de remuneraciones](#) en la Fiscalía General del Estado no difiere sustancialmente de la correspondiente a la justicia ordinaria. Un agente fiscal percibe la misma remuneración que un juez. Los valores varían respecto de los demás servidores de la institución.

LA REMUNERACIÓN DEL PERSONAL DE LA FISCALÍA

-cifras a diciembre de 2019-

Cargo	Cantidad	Remuneración
Fiscal General del Estado	1	USD 5.510
Fiscal de Adolescentes Infractores	3	USD 4.433
Agente Fiscal	838	USD 4.164
Secretario de Fiscalía	905	USD 2.034
Asistente de Fiscalía	833	USD 1.212

*Fuente: Fiscalía General del Estado.

LA DEFENSORÍA PÚBLICA

La Defensoría Pública del Ecuador es un organismo autónomo que forma parte de la Función Judicial, cuya principal función es garantizar el acceso a la justicia de las personas que no pueden contratar los servicios de una defensa legal para la protección de sus derechos. Es un organismo con autonomía administrativa, económica y financiera. De acuerdo con la Constitución del Ecuador, la Defensoría cuenta con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a los de la Fiscalía General del Estado.

Durante 2019, la Defensoría Pública contó con un presupuesto de USD 33'790.095. Se destinó un total de USD 24'287.375 al pago de remuneraciones de todo el personal de la institución; es decir, cerca del 78% del presupuesto anual.

Durante el mes de diciembre de 2019, el pago de remuneraciones a 1.093 funcionarios al sumó un total USD 2'071.283. De ese monto, cerca del 81% (USD 1'676.725) se utilizó para el pago de 716 defensores públicos, según la información oficial.

Para 2020 el presupuesto de esta institución es de USD 34'366.842. De ese monto, USD 24'385.726 se destinaría al pago de personal en nómina, siendo este el rubro más elevado. Suman montos por USD 1'273.563 para gastos en bienes

y servicios de consumo, entre los que se considera el pago de servicios básicos, arriendos y pago de licencias informáticas, materiales de aseo y para oficina.

La situación de las remuneraciones en la Defensoría Pública es bastante más simple que en las otras dos instituciones que forman parte de la Función Judicial, pues tanto el titular de la institución como los Defensores Públicos y los Defensores Públicos Regionales reciben lo mismo. De la misma manera, todos los asistentes legales de la Defensoría Pública, perciben la misma remuneración.

LA REMUNERACIÓN DEL PERSONAL DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA

-cifras a diciembre de 2019-

Cargo	Cantidad	Remuneración
Defensor Público General	1	USD 4.959 ³
Defensor Público Regional	3	USD 2.308 – USD 3.854
Defensor Público Provincial	23	USD 1.212 – USD 3.247
Defensor público	689	USD 2.308 ⁴

*Fuente: Defensoría Pública.



3. Esta es la última remuneración que recibió Ernesto Pazmiño Granizo como Defensor Público General en agosto de 2018. A partir de septiembre de 2019, la Defensoría Pública no cuenta con un titular, sino con un Defensor Público General encargado, Ángel Torres Machuca que percibe su remuneración como Defensor Público y un adicional por el encargo.

4. Por el régimen especial de Galápagos, los Defensores Públicos asignados a esta provincia (2) perciben una remuneración de USD 4.616.

Sueldos superiores al del Presidente

La Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) en su Disposición General Séptima, establece que ningún servidor o servidora de las instituciones públicas, como ninguna persona que preste sus servicios en las mismas bajo cualquier modalidad “podrá percibir una remuneración mensual unificada inferior a la mínima establecida en las escalas dictadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, o superior o igual al del presidente de la República”. La misma norma establece excepciones limitadas. En el caso de este informe, la excepción principal corresponde a los funcionarios que desempeñan funciones en la provincia de régimen especial de Galápagos.

Un informe especial del Observatorio de Gasto Público y del Observatorio Anticorrupción de Fundación Ciudadanía y Desarrollo detectó que varios funcionarios del sector justicia incumplen con este mandato legal. El Presidente de la República actualmente recibe una remuneración de USD 5.072.

En la Fiscalía, con datos a diciembre de 2019, Lady Diana Salazar Méndez, Fiscal General del Estado percibe mensualmente una remuneración de USD 5.510. En la justicia ordinaria, a cargo del Consejo de la Judicatura, los Jueces y Juezas y Conjueces y Conjuezas de la Corte Nacional de Justicia, reciben remuneraciones de USD 5.634 y USD 5.566, respectivamente.



LA SITUACIÓN DE ECUADOR RESPECTO A LA REGIÓN

Jueces, fiscales y defensores por número de habitantes.

En Ecuador, la tasa promedio es de 9 jueces de primer nivel y 2 jueces de segundo nivel (provincial) por cada 100.000 habitantes. El estándar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto a jueces, es de 65 por ese número de habitantes, por lo que la tasa ecuatoriana se encuentra por debajo del estándar internacional sugerido, y de varios países latinoamericanos. En cuanto a fiscales, hay aproximadamente 5 por cada 100.000 habitantes, y defensores públicos, 4. Sin embargo, nuestra realidad no dista mucho de la de varios países latinoamericanos.

TASA DE OPERADORES DE JUSTICIA POR CADA 100.000 HABITANTES

-cifras a diciembre de 2019-

Cargo	Cantidad	Tasa
Jueces de primer nivel	1478	8.90
Jueces de segundo nivel (provinciales)	321	1.93
Fiscales	842	5.06
Defensores Públicos	716	4.30

*Fuente: Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública.

Revisando las cifras que presentan los Poderes Judiciales de América Latina, es posible constatar que, en cuanto al número de jueces, Ecuador tiene cifras similares a las de Argentina, Colombia y Panamá, muy superiores a las de Guatemala, Chile o México, pero muy por debajo del referente regional, Costa Rica.

NÚMERO DE JUECES POR CADA 100.000 HABITANTES

- promedio de los últimos 5 años -

Costa Rica	26
Uruguay	14
Panamá	12
Ecuador	11
Colombia	11
Argentina	11
Bolivia	9
Brasil	7
Guatemala	6
Chile	6
México	4

*Fuente: Corporación de Excelencia en la Justicia, Índice Global de Impunidad, Instituto Fernando Henrique Cardoso.

El presupuesto y las remuneraciones

Para efectos de un adecuado análisis, dado que los países analizados no utilizan al dólar de los Estados Unidos de América como su moneda de uso corriente, únicamente compararemos el porcentaje del presupuesto que se le asigna a la Función o Poder Judicial de cada país.

Como vimos, en Ecuador el presupuesto de la Función Judicial para 2020 es de aproximadamente USD 545 millones, equivalente a poco más del 1.5% del Presupuesto General del Estado. En el caso de Colombia, el presupuesto 2020 asigna a la Rama Judicial un total de 4.781.205.724.488 pesos, equivalente al 1.76% del total. Respecto a Perú, el presupuesto de este año le asigna al sector

judicial 6.859.106.973 soles, que corresponde al 3.87%. Muy por debajo de los tres países, se encuentra Chile. Para 2020 el Poder Judicial recibirá 582.142.185.000 que equivale al 1.06% del Presupuesto de la Nación.

PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO QUE RECIBE LA FUNCIÓN JUDICIAL

- cifras 2020 -

Perú	3.87%
Colombia	1.76%
Ecuador	1.50%
Chile	1.06%

*Fuente: Información oficial de las oficinas nacionales de manejo de presupuesto.

Pero más allá del presupuesto, también es importante tener referencias regionales sobre las remuneraciones que reciben jueces, fiscales y defensores en América Latina. Para la comparación de datos a continuación, se tomará como referencia el tipo de cambio promedio de marzo de 2020.

REMUNERACIÓN DE JUECES DE LA CORTE NACIONAL O SUPREMA

Costa Rica	USD 16.700
Perú	USD 12.650
Chile	USD 11.100
México	USD 8.620
Ecuador	USD 5.634
Argentina	USD 5.250

*Fuente: Información oficial de la Función / Poder Judicial de los países.

A nivel regional, la lista la encabeza Costa Rica, cuyos magistrados de la Corte Suprema de Justicia reciben más de USD 16.700 al mes. Los jueces ordinarios reciben mensualmente remuneraciones superiores a los USD 5.200.

En el caso de Chile la remuneración superior a los USD 11.000 la reciben los ministros de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional, los ministros del Tribunal Constitucional. Los presidentes de las Cortes de Apelaciones reciben aproximadamente USD 8.500, mientras que los ministros de las mismas, USD 6.150. Los jueces de juzgados locales reciben entre USD 5.350 y USD 6.150.

En Argentina un Juez de la Corte Suprema recibe mensualmente en promedio USD 5.250. Dado que Argentina es un Estado federal, cada provincia tiene su Suprema Corte de Justicia. Según la escala salarial vigente para la Provincia de Buenos Aires, un Ministro de la Suprema tiene una remuneración mensual de USD 1.660, un juez de la Cámara de Apelación recibe USD 1.150 y un juez de primera instancia, USD 980.

Según los datos del “Manual que regula las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veinte” de México, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibe un sueldo máximo de USD 8.620. Esto, sin contar el denominado “Aguinaldo – Prima Vacacional” de aproximadamente USD 18.725 y el “Pago por riesgo” por USD 17.500.

En Perú, el presidente del Poder Judicial recibe aproximadamente USD 14.000 mensuales, seguido de los jueces de la Corte Suprema que reciben USD 12.650.





Ciudadanía
y Desarrollo



OBSERVATORIO DE
GASTO PÚBLICO



OBSERVATORIO
JUDICIAL

www.ciudadaniaydesarrollo.org

 ciudadaniaydesarrollo

 @FCD_Ecuador

 @fcd_ecuador

www.gastopublico.org

 EsMiPlataEC

 @EsMiPlataEC

 @fcd_ecuador

www.ciudadaniaydesarrollo.org

 ObservatorioJudicialEC

 @OJudicialEC

 @fcd_ecuador