

, 23 de noviembre de 1990.-

Honorable Magistrada  
Dra. Aura E. Guerra de Villalaz  
Cordinadora de la Comisión de  
Carrera Judicial  
E. S. D.

Honorable Magistrada:

Sirva la presente para remitirle nuestra opinión y recomendaciones respecto al anteproyecto de Reglamento de Carrera Judicial solicitado mediante nota no. D.P.M. 52 de 1 de noviembre de 1990. Dicho documento también ha sido analizado por el Secretario General y el Sub Secretario General de este Depacho.

El anteproyecto constituye, sin lugar a dudas un esfuerzo serio por retomar el formulado años atrás por la Dra. Jannina Small, ajustándolo a las necesidades actuales e incorporando un sistema científico de evaluación del personal. Creemos necesario que, ante de ponerlo en práctica, se debe dar la divulgación más amplia posible para minimizar la incertidumbre que pueda ocasionar para los funcionarios actuales la puesta en práctica de la CARRERA JUDICIAL.

A grandes rasgos, nos permitimos señalar lo siguiente:

1. Sería conveniente no repetir el contenido de disposiciones que ya se encuentran contempladas en el Libro Primero del Código Judicial; pero si se hace, procurar atemperar la redacción a la forma como viene en la ley. En este orden de ideas, se recomienda utilizar una fórmula consistente a lo largo del todo el articulado respecto al uso de numerales y literales.
  2. Si lo que se pretende es que el mayor número posible de funcionarios se encuentren amparados en la Carrera Judicial, conceptuamos que el período de prueba de dos años resulta excesivo, sobretodo si se aplican criterios científicos e imparciales de reclutamiento, evaluación y selección. Por consiguiente, recomendamos que dicho período sea de seis meses.
  3. Comoquiera que el el Reglamento de Carrera Judicial contempla una serie de disposiciones generales de trabajo - algo similar a un reglamento interno de trabajo- nos parece
-

que las mismas deberán ser igualmente aplicables a los funcionarios interinos o no permanentes, así como a aquellos que (por encontrarse en el período de prueba) todavía no hayan ingresado a la **CARRERA JUDICIAL**.

4. Se debe dejar expresamente sentado que los Departamentos de Personal o de Recursos Humanos, así como las Comisiones de Personal, para el Organo Judicial y para el Ministerio Público serán constituidas en cada institución en forma independiente o separada.

5. Observamos que el Departamento de Recursos Humanos se constituye en una especie de "imperio" con facultades que, en muchos casos, lo colocan por encima de los jefes de despacho. Nos parece que ello perpetuaría una práctica peligrosa --entendiendo que incluso fue la tónica prevaleciente en el régimen anterior-- pues sería quién nombra, impone sanciones disciplinarias, traslada, asciende y destituye: convirtiendo al jefe de despacho en un simple ejecutor de las decisiones tomadas. En este sentido, llamamos su atención a lo preceptuado en los artículos 206 de la Constitución Nacional y 329 del Código Judicial.

6. Comoquiera que un número de funcionarios, tanto del Organo Judicial como del Ministerio Público, son de índole eminentemente administrativa, conceptuamos que --hasta tanto no se apuebe la Ley de Carrera Administrativa-- deberían estar sujetos con el mismo rigor al presente Reglamento de Carrera Judicial, principalmente con respecto a: requisitos mínimos de idoneidad, competencia y moralidad en el servicio; apertura a concurso de todas las posiciones; cumplimiento del reglamento interno de trabajo.

A continuación, formulamos algunos comentarios respecto al articulado propuesto en forma individualizada (en los casos en que sugerimos otra redacción, resaldamos en **negrita** los cambios propuestos):

Art. 5, num. 2. Sugerimos la siguiente redacción: **"Igualdad de categoría y remuneración por igual trabajo prestado así como equiparación entre los funcionarios del Ministerio Público respecto a los del Organo Judicial ante quienes ejercen sus funciones."**

Art. 6. Por las razones expuestas en los comentarios generales, sugerimos la siguiente redacción: **"Para poder laborar en el Organo Judicial y el Ministerio Público se requiere:**

1. ...

2. **Poseer certificado médico y psicológico o psiquiátrico, cuya expedición no sea anterior a treinta días anteriores a la presentación para el acto correspondiente, donde conste**

que no padece de enfermedad o incapacidad que le impida desempeñar el cargo; así como el historial penal y policivo.

3. Reunir los requisitos mínimos de edad, ...(ante num. 2)

4. ...(antes num. 3)

Para ingresar a la Carrera Judicial se requiere, además de los requisitos antes mencionados,

5. ...(antes num. 4)

Art.7. Añadir, por las razones expresadas en los comentarios generales, un inciso del siguiente tenor: "Sin perjuicio de lo anterior, el presente Reglamento será también aplicable a todos los funcionarios no amparados bajo la Carrera Judicial que laboren en el Organó Judicial y el Ministerio Público, con respecto a normas de carácter general y de desempeño laboral no específicamente reservada a empleados de carrera."

Art.8, lit. c. Cambiar la denominación Departamento de Personal por el de Recursos Humanos para mantener la consistencia con otras referencias hechas en el texto.

Art. 10. Conviene especificar que habrá una Comisión de Personal para el Organó Judicial y otra para el Ministerio Público.

1. Debe indicarse quién constituye la "autoridad máxima", v.gr. el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nacional, el Procurador General de la Administración.

2, 3, y 4. Debe añadirse quién o cómo se escogerá el mismo. Sugerimos se añada bajo el numeral 5, lo siguiente:

"5. El Juez o Magistrado, así como el Jefe de Despacho, donde se nombrara al funcionario o contra quien se tomará la acción disciplinaria, quien además tendrá derecho a veto.

6. ...(ante bajo el num. 5), quien actuará como secretario de la Comisión de Personal, con derecho a voz únicamente en las sesiones correspondientes."

Art. 12. Especificar que se establecerá un Departamento de Recursos Humanos en el Organó Judicial y otro en el Ministerio Público.

2. Debe eliminarse toda referencia al término SELECCION como facultad potestativa y exclusiva de dicho departamento, tanto en este artículo como en todos los siguientes.

3. Añadir: licencias y vacaciones, historial académico y de capacitación.

4. Añadir: licencias y vacaciones, créditos académicos y de capacitación.

Art. 13, num. 2. El art. 295 de la Constitución utiliza los términos competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Art. 14. No alcanzamos a comprender el sentido o implicaciones de los numerales 4, 12 y 15: pareciera retrotraernos a épocas que todos considerábamos superados. Sugerimos las siguientes adiciones:

6. Mantener una conducta, tanto dentro como fuera de horas laborales,...

7. ...de su trabajo, utilizarlos únicamente para el desempeño oficial de sus funciones,...

9. ...comenzar, salir para asuntos no oficiales, regresar y terminar el horario de trabajo, tanto de la sesión de la mañana como la de la tarde."

13. ...estado civil, número de dependiente,

18. Tener su domicilio y residir en la jurisdicción donde desempeña sus funciones.

19. Mantener sus asuntos financieros y crédito comercial en forma tal que no afecte su estado de ánimo para poder desempeñar adecuadamente sus funciones y evitar exceder autorizaciones para deducciones personales, tanto porcentualmente para cada caso así como en el monto total por cada período de pago."

Art. 15. Añadir la referencia a los arts. 46 y 378 del Código Judicial al inicio del articulado. Sugerimos las siguientes incorporaciones:

1. ...desempeña, salvo las expresamente autorizadas por ley, ...

2. ...trabajo durante las horas de despacho... justificada o autorización de su superior jerárquico.

3. Realizar actividades de índole política partidista, de apoyo o censura a otros funcionarios y particulares así como conminar a los subalternos o compañeros a asistir a tales actos.

Art. 14. No alcanzamos a comprender el sentido o implicaciones de los numerales 4, 12 y 15: pareciera retrotraernos a épocas que todos consideráramos superados. Sugerimos las siguientes adiciones:

6. Mantener una conducta, tanto dentro como fuera de horas laborales,...

7. ...de su trabajo, utilizarlos únicamente para el desempeño oficial de sus funciones,...

9. ...comenzar, salir para asuntos no oficiales, regresar y terminar el horario de trabajo, tanto de la sesión de la mañana como la de la tarde."

13. ...estado civil, número de dependiente,

18. Tener su domicilio y residir en la jurisdicción donde desempeña sus funciones.

19. Mantener sus asuntos financieros y crédito comercial en forma tal que no afecte su estado de ánimo para poder desempeñar adecuadamente sus funciones y evitar exceder autorizaciones para deducciones personales, tanto porcentualmente para cada caso así como en el monto total por cada período de pago."

Art. 15. Añadir la referencia a los arts. 46 y 378 del Código Judicial al inicio del articulado. Sugerimos las siguientes incorporaciones:

1. ...desempeña, salvo las expresamente autorizadas por ley, ...

2. ...trabajo durante las horas de despacho... justificada o autorización de su superior jerárquico.

3. Realizar actividades de índole política partidista, de apoyo o censura a otros funcionarios y particulares así como conminar a los subalternos o compañeros a asistir a tales actos.

Art. 16. Eliminar o cambiar el término "selección" por los motivos expresados en párrafos precedentes.

Art. 18. Añadir el requisito de la edad (v.gr. antes del de educación). Conceptuamos que el "Manual Descriptivo de Cargos" deberá ser sometido previamente a la consideración del Consejo Judicial, aun cuando lo ideal sería que también pudiera tener la divulgación entre los servidores judiciales tal como ha sucedido con este anteproyecto.

Art. 23. Cambiar el término "se hará" por "se podrá hacer" de manera que no entrañe un mandato de forzoso acatamiento el efectuar la reclasificación solicitada. Sugerimos añadir un párrafo del siguiente tenor:

"La reclasificación de puestos así como la revisión general de cargos deberá contar con la aprobación del Consejo Judicial."

Tít. V, art. 24, art. 26. Cambiar la denominación "selección" por otra más acorde, según se ha explicado anteriormente.

Art. 26. Sugerimos el siguiente texto:

"e) Entrevista: Apreciación o evaluación del aspirante durante la entrevista."

"f) Conducta: Comprende certificado de conducta en trabajos anteriores desempeñados dentro o fuera del Organó Judicial o del Ministerio Público,..."

Art. 26b. Con respecto al cuadro de puntuación, conceptuamos lo siguiente:

I. NIVEL ACADEMICO. Añadir una columna para "En otras áreas que puedan incidir en el cargo"; asignándole 1 punto para el doctorado, 0.5 punto para maestría y 0.5 punto para licenciatura.

II. EXPERIENCIA LABORAL. Añadir 0.5 punto a la experiencia obtenida en el Organó Judicial o en el Ministerio Público, lo cual daría un total de 3.5 puntos por cada año para este apartado. Ese medio punto hace referencia a un mayor grado de experiencia en el ramo particular o específico donde se pretende ejercer. Nos parece hay un error mecanográfico en ese renglón respecto al "Personal de Apoyo", toda vez que el 0.5 deberá estar reflejado en el primer renglón.

3. Ejercicio Profesional. ELIMINAR los 3 puntos por cada año que se otorga por "ejercicio profesional", por cuanto la experiencia como abogado en el sector privado (no. 5) como asesor en el sector público (no. 4) ya contempla el puntaje que correspondería a este renglón. Mantenerlo significaría que --en realidad-- se estaría otorgando un total de 6 y 5 puntos por el ejercicio profesional privado o público, respectivamente.

Añadir un no. 6. Docencia a este apartado y dotarlo con 1.5 puntos bajo el rubro de "Abogacía o Judicatura". Dicho puntaje, naturalmente, deberá guardar relación con la materia dictada y el número de horas impartidas por cada curso.

III. EJECUTORIAS Y PUBLICACIONES.

4. Rebajar a 0.5 (por cada uno) las conferencias y seminarios dictados sobre otra rama de Derecho.

Al final del cuadro de puntajes se dan unas notas explicativas que nos merecen los siguientes comentarios:

I. NIVEL ACADEMICO. Explicar si la acumulación de los seminarios o cursos, para tomarse en cuenta, se refiere a cada uno en forma individual o si se pueden acumular a través de cursos distintos.

II. EXPERIENCIA LABORAL. Nos parece discriminante tomar únicamente en cuenta hasta un máximo de cinco años cuando se trata de funcionarios del Organó Judicial o del Ministerio Público, con respecto a los abogados que ejercen en el

sector privado o público. Ello estaría, además, en abierta violación con lo estatuido en el art. 276 del Código Judicial.

Art. 28. Debe añadirse, al final del artículo, ..., así como los jefes de despacho en cuyo Tribunal o Agencia debe efectuarse tal nombramiento."

Art. 28. Añadir una referencia a los Fiscales Superiores, Fiscales de Circuito y Personeros Municipales. El resto del articulado transcribe la norma del Código Judicial, por lo cual no sería menester repetirla.

Art. 31. Sugerimos la siguiente redacción: "La Comisión de Personal comunicará los resultados del concurso a los participantes mediante nota escrita, cuyo recibo deberá ser acusado por dicha persona con expresión de la fecha y hora."

Art. 32. Introduce un recurso hasta ahora extraño a nuestro procedimiento, el de "reclasificación"; por otra parte, en término para fallar nos parece angustioso habida consideración que los integrantes de la comisión pertenecen a distintos despachos. Recomendamos el siguiente texto para este artículo: "Las personas afectadas por la precitada comunicación podrán interponer recurso de reconsideración y apelación en subsidio en el término de dos días hábiles después de notificados los resultados. La Comisión de Personal deberá resolver el recurso de reconsideración dentro de diez días hábiles."

Art. 33. Proponemos lo siguiente: "El recurso de apelación con las resoluciones que emanen de la Comisión de Personal se surtirá ante el Consejo Judicial, quien contará con un término de veinte días hábiles para resolver la alzada."

Art. 34. Este artículo nos parece inaceptable por las razones expuestas en la parte general de este trabajo. Reiteramos que el jefe del despacho o el juez, según corresponda, deberá ser parte activa en el proceso de selección y no un mero ejecutor de las decisiones que se puedan tomar sin su participación activa en el mismo. (v. art. 206 de la Constitución y art. 329 del CJ)

Art. 35. Nos parece que el período de prueba de dos años es excesivo, sobretodo si lo que se pretende es poder incorporar a todos los funcionarios a la Carrera Judicial. Por consiguiente, recomendamos que dicho período sea de seis (6) meses.

Art. 37. La última oración de este artículo adolece de los mismos problemas apuntados anteriormente con respecto al Departamento de Recursos Humanos. Observamos igualmente que

se excluye la terminología dada en la Constitución Nacional respecto al servidor público, "competencia, lealtad y moralidad en el servicio". Por consiguiente, recomendamos la siguiente redacción:

"...de este Reglamento.

"El Departamento de Recursos Humanos enviará a cada tribunal o despacho, el listado de los "Criterios de Evaluación y Escala de Puntuación" para que sirva de pauta general a los jueces o jefes de despacho en la evaluación que deban darle a sus subalternos. Dicho departamento estará a disposición para aclarar las dudas con respecto al mismo, salvo que debido a la gravedad o importancia del asunto, sea recomendable elevar dicha consulta a la Comisión de Personal."

Art. 40. Debe aclararse ante quién se presenta la apelación; puede incluso idearse un formulario de evaluación para que, una vez que el juez o jefe de despacho presente al funcionario su evaluación, éste firme su conformidad o no con el mismo. Antes de decidir la apelación, deberá tomarse en cuenta el parecer del juez o jefe de despacho que lo realizó.

Art. 44. Se señala que los jefes de despacho postulan al personal para participar en los cursos de capacitación pero no se especifica quién es la autoridad que los confirma para tal participación.

Art. 45. Añadir, "La asistencia a ..."

Art. 53. El costo de poner en marcha ese programa puede resultar bastante oneroso, salvo que los incentivos sean de certificados. Es necesario reflejar que cualquier erogación deberá estar contemplada debidamente en el presupuesto.

Art. 56. Por las razones ya expuestas y que reiteramos en esta ocasión, conceptuamos que debe aclararse que no es el Departamento de Recursos a quien corresponde efectuar las acciones tendientes a ascender al personal. En todo caso, constituyen el brazo ejecutor de las decisiones que pueda tomar el jefe del despacho o la Comisión de Personal, según sea el caso.

Art. 65. Recomendamos se añada la frase "dentro de los parámetros establecidos para el cargo" después de la palabra "se concederán", a efecto que no se pueda interpretar que dichos aumentos excedan la escala previamente establecida o aprobada.

Art. 70. Sugerimos el siguiente texto: "Todos los funcionarios deberán marcar su tarjeta o firmar personalmente la lista de asistencia, a la entrada y salida



tanto de el horario de la mañana como el de la tarde, aún cuando permanezca en sus lugares de trabajo para tomar sus alimentos. En caso que el funcionario se queda laborando en asuntos oficiales durante las dos horas entre jornada, no será necesario que marque o firme su salida y entrada. La omisión de marcar la tarjeta o firmar en las horas correspondientes será considerada como ausencia en la respectiva fracción de jornada."

Art. 76. Nos parece que si un documento es público o expedido por autoridad competente, el Departamento de Recursos Humanos no puede comprobar su "autenticidad", salvo que se trate de un documento que muestre señales de ser falsificado o adulterado.

Art. 78. Proponemos el siguiente texto: "Se considerarán ausencias justificadas, las causadas por los siguientes hechos:

- a) Enfermedad o accidente no profesional
- b) Enfermedad o accidente de trabajo
- c) ...
- d) ...

Parágrafo: Las ausencias justificadas deberán ser debidamente acreditadas por medios idóneos. El superior jerárquico podrá solicitar al Departamento de Recursos Humanos la verificación de la autenticidad del documento justificante de la ausencia, así como hacer examinar al funcionario por un médico de su escogencia. Esta verificación también podrá ser ordenada de oficio, previa coordinación con el juez o jefe de despacho donde labore el funcionario afectado.

Art. 79. Sugerimos la siguiente redacción para este artículo: "Cuando la ausencia es por enfermedad e impida al funcional faltar por un día o más, se deberá presentar el certificado de incapacidad médica. ... Caja de Seguro Social, salvo que se trate de un riesgo profesional, en cuyo caso el funcionario se acogerá a tal programa de la seguridad social. También se descontarán del fondo de los treinta días antes mencionados, los permisos acumulados por atención de consulta médica ya sea de horas o de medias jornadas."

Art. 81 Comoquiera que el descuento de salario constituye una especie de sanción, es necesario dejar la vía abierta para que se puedan imponer otras acciones de tipo disciplinario sin que sea necesario imponerla en orden ascendente. Por ejemplo, cuando la gravedad de la ausencia o abandono del trabajo es de tal magnitud, se pueda optar por la suspensión o el despido directamente. Por tal motivo, nos parece que el Departamento de Recursos Humanos no puede ni debe proceder "de oficio" administrativamente,

sin la previa coordinación con el juez o jefe de despacho donde labora el funcionario a quien se le aplicaría tal medida. Recomendamos, por consiguiente, que después de "descontada de su salario" se adicione ", sin perjuicio de otras acciones disciplinarias que puedan imponerse." Y se eliminaría el resto.

Art. 89. No alcanzamos comprender a qué se debe que el permiso esté limitado a un plazo no mayor de dos horas, salvo que lo que se pretenda es que pasado ese tiempo, se cuente como "media ausencia".

Art. 93. Sugerimos se añada la frase "inmediatamente al reincorporarse a sus labores" después de "servicio médico".

Art. 94. Pareciera que la "autoridad competente" fuera el Departamento de Recursos Humanos pues sólo se pone de conocimiento al jefe del despacho donde el funcionario que se acoge a la licencia labora. Ello no debe darse por todas las razones expuestas con anterioridad. En todo caso, es el jefe de despacho que más puede conocer sobre las necesidades de otorgar una licencia y, la coordinación debe darse de ese funcionario hacia el Departamento de Recursos Humanos pero no a la inversa. En caso de discrepancias, se pudiera someter dicho conflicto a la Comisión de Personal.

Art. 100. Aprovechamos la coyuntura que brinda este artículo para sugerir que, en alguna parte se considere la conveniencia de que las mujeres presente certificación de prueba de embarazo efectuado por un médico o laboratorio de la escogencia del Organo Judicial y del Ministerio Público, antes de ser consideradas para su primer nombramiento. Igualmente se deben dar seminarios de planificación familiar tanto a las mujeres como a los varones-- para fomentar una maternidad y paternidad responsables; minimizar, de ser posible, que las funcionarias se embaracen como medio para postergar una destitución (caso de los traslados y despidos que se dieron en el Ministerio Público a efectos de los nombramientos entre parientes) o por la puesta en vigencia de la Carrera Judicial.

Art. 103. Debe añadirse al final, "o por el Procurador de la Administración cuando se trate de funcionarios adscritos a ese Despacho".

Art. 104. Debe aclararse este artículo para no perjudicar la posibilidad de becas que se canalizan a través del IPARHU (v. Ley 31 de 1977).

Art. 106. Cabe hacer la misma observación hecha para el art. 104.

Art. 109. En estos casos de licencias sin sueldo, las normas generales presupuestarias pueden no permitir que se contrate a otra persona en interinidad.

En materia de licencias, ya sea con o sin sueldo, nos parece excesivo los términos concedidos. Se puede dar incluso el caso que un funcionario se vaya a trabajar a otra entidad --pública o privada-- para "probar a ver cómo le va" pero asegurando su puesto en el Organo Judicial y en el Ministerio Público, lo cual ocasiona un grave perjuicio al resto del despacho por contar con menos personal por prolongados períodos o bien, tener que contar con funcionarios temporales con la consiguiente inversión en el entrenamiento de cada despacho.

Art. 112. Consideramos necesario aclarar que la cancelación de las vacaciones debe estar sujeta a las disposiciones presupuestarias vigentes a la fecha en que deban pagarse.

Art. 115. Aclarar quién es la "autoridad superior" a quien se le piden las vacaciones. Conceptuamos debe ser el juez o jefe del despacho a donde labora el funcionario.

Es importante enfatizar que los funcionarios deberán disfrutar de sus vacaciones lo más cercano al tiempo en que se cause el dicho; ello evitaría la acumulación de las mismas.

Art. 117. La redacción de este artículo no es del todo feliz, ya que no está del todo claro. Sería conveniente utilizar la terminología que se menciona en el art. 312 del Código Judicial.

Para concluir, conviene aclarar que el presente Reglamento de Carrera Judicial--que incluye también un Reglamento Interno de Trabajo-- para el Organo Judicial y el Ministerio Público no debe considerarse como una "contratación colectiva" ni mucho menos una "conquista de los funcionarios" sino el cumplimiento de un mandato establecido en el Código Judicial. Por consiguiente, es conveniente depurarlo de todo beneficio, derecho, privilegio o consideración especial por el hecho de ser empleado de dichas instituciones --ya causen o con erogación-- que no se encuentran expresamente otorgadas por el Código Judicial vigente.

Agradecemos la extensión que nos concediera del plazo para la entre de estos comentarios y hacemos propicia esta ocasión para reiterarle las seguridades de nuestra consideración y aprecio.

Aura Feraud  
Procuradora de la Administración

AF:em