

# **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

## **ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

**La cooperación internacional en el sistema judicial ecuatoriano:  
caso AECID en la implementación del  
Código Orgánico de la Función Judicial**

**IVAN EDUARDO PARREÑO CHÁVEZ**

**Director: Luis Fernando Ávila Linzán**

Quito, agosto 2011

## **AUTORÍA**

Quien suscribe, IVÁN EDUARDO PARREÑO CHÁVEZ, portador de la cédula de ciudadanía N° 1709439515, autor de la Tesina LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO: CASO AECID EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL expreso que el presente trabajo de investigación es de mi exclusiva responsabilidad; y que los contenidos que se han desarrollado representan mi criterio y análisis, aplicando los conocimientos y técnicas aprendidas en el transcurso de las cátedras recibidas en la ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, cursada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN, en la ciudad de Quito.

Atentamente,

## **AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE LA TESINA**

Yo, IVÁN EDUARDO PARREÑO CHÁVEZ con cédula de ciudadanía N° 1709439515, autor de la Tesina LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SISTEMA JUDICIAL ECUATORIANO: CASO AECID EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, presentada a continuación; autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN-, a publicar en forma total o parcial, copias de mi trabajo para ser utilizados por el IAEN.

Atentamente,

## **DEDICATORIA**

A mi madre,  
quien ha sido mi guía  
y me ha brindado su apoyo incondicional

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a todas las personas que dedicaron su tiempo y compartieron conocimientos para la realización de este trabajo. Agradezco a mi director, Luis Ávila quien me brindó su apoyo y confianza.

De igual manera a SETECI, organismo gracias al cual fue posible ser partícipe de la primera edición de la especialización cursada.

## **RESUMEN**

La presente investigación constituye un análisis sobre el contexto político en que se desarrollaron las reformas judiciales en el Ecuador a través de cooperación internacional.

Para esto se identifican dos momentos históricos de reformas judiciales, uno en la década de los noventa y otro a partir del año dos mil siete. En cada momento se identifican los actores nacionales e internacionales así como el fin de estos procesos de reforma y su impacto en el sistema judicial del país.

Por otro lado se muestra el proceso actual de cooperación, específicamente en el caso de la Agencia española de cooperación internacional y el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos en la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial así como las perspectivas de acción futuras para el sector.

**Palabras clave:**

Reforma Judicial

Cooperación internacional

Proyecto PICO FJ

Derechos constitucionales

Sector justicia

Fallas estructurales

## CONTENIDO

Presentación.....	10
Introducción.....	13
Identificación del problema.....	15
Objetivo General.....	19
Objetivos específicos.....	19
Capítulo I.....	21
Marco Teórico.....	21
1.1 Cooperación internacional y marco normativo.....	21
1.2 Reformas judiciales en Latinoamérica.....	25
Capítulo II.....	29
Primer momento: periodo 1992-1998.....	29
La cooperación internacional en reformas judiciales, caso Colombia y Ecuador.....	29
2.1 Caso Colombia.....	29
2.2 Caso Ecuador.....	32
2.3 Projusticia.....	35
2.4 A manera de conclusión.....	38
Capítulo III.....	41
Segundo momento: periodo 2007- actualidad.....	41
La cooperación internacional en procesos de reforma promovidos por el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos.....	41
3.1 Contexto.....	41
3.2 Aporte de la cooperación internacional.....	44
3.2.1 Agencia española de cooperación internacional AECID.....	44
3.2.2 Otros aportes de cooperación internacional: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-.....	49
3.3 Negociación actual de recursos de cooperación internacional –AECID- para el periodo 2012-2014.....	50
3.4 A manera de conclusión:.....	51

Capítulo IV.....	54
Conclusiones y recomendaciones .....	54
4.1 Conclusión general .....	54
4.2 Conclusiones y recomendaciones en cuanto al aporte de la cooperación internacional.....	56
4.3 Conclusiones específicas del proyecto PICOV: .....	62
 BIBLIOGRAFÍA.....	 64

## **Presentación**

El Ecuador se encuentra en un proceso de cambio de modelo de desarrollo en donde se propone la construcción de un sistema integral de justicia. Este desafío se encuentra plasmado en la Constitución y materializado en el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial –COFJ- así como en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

Este gran reto supone grandes transformaciones estructurales relacionadas con el actual sistema judicial. Es conocido por la ciudadanía los problemas que aquejan al sector justicia, específicamente deficiencias en: infraestructura, tecnología, probidad de los jueces, celeridad de los procesos, y en general en la organización misma, lo que ha ocasionado congestión procesal, lentitud en los trámites, poca accesibilidad al usuario, falta de transparencia, generando desconfianza del sistema, vulnerando así la seguridad jurídica y el acceso a la justicia.

En este sentido, la reforma judicial en el país constituye el mecanismo para la construcción del Estado de derechos en donde los principios establecidos en la Constitución y los mandatos del COFJ sean verdaderamente efectivos en la práctica. Esta necesidad y su concreción dependen en gran medida de las decisiones políticas, técnicas y financieras que se establezcan entre las entidades que conforman el sector justicia.

Por otro lado, la cooperación internacional en el ámbito de las reformas judiciales ha jugado un papel importante en las últimas décadas no solo en nuestro país sino a nivel latinoamericano. No obstante, la inversión realizada desde inicios de la década de los noventa por varios organismos de cooperación internacional, no han reflejado necesariamente los intereses de la población más desfavorecida.

Es así que, los diagnósticos actuales sobre el estado de la justicia en el Ecuador, muestran que el sistema judicial no funciona adecuadamente y que especialmente la población más vulnerable tiene menos posibilidad de acceso a la justicia. En efecto, las fallas estructurales del sistema no han logrado ser solucionadas y por tanto urge su revisión y actuación inmediata.

Actualmente, nuestro país se encuentra en un momento apropiado para lograr acuerdos políticos y técnicos con los actores de la Función Judicial y sentar las bases para un efectivo cambio de fondo. Evidentemente la construcción de una visión unificada del sector que permita alcanzar objetivos comunes no se dará sin un gran esfuerzo de trabajo coordinado y eficiente entre las instituciones que forman parte del sector.

En este contexto, el presente estudio representa un aporte al tema de la cooperación internacional en el sector justicia, cuyo objetivo es proporcionar una mirada retrospectiva sobre el rol de la cooperación internacional en dos momentos históricos de reformas judiciales en nuestro país –uno iniciado en los años noventa y otro a finales de la década del dos mil, además de mostrar en este último periodo los aportes de la Agencia española de cooperación internacional en la implementación del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial –COFJ-. De igual manera, realizar algunas recomendaciones para que la asistencia técnica o financiera internacional sea enfocada de mejor manera y contribuya efectivamente a las necesidades de la población y mejoras del sistema de justicia. El alcance de la investigación se enmarca en la identificación de los principales actores en estos dos momentos, su contexto político, y los principales hitos de reforma más no un análisis jurídico de los procesos.

Así, en el primer capítulo se presenta el marco teórico normativo y conceptual base de esta investigación, dividido en dos partes; una sobre el marco legal ecuatoriano de la cooperación internacional y otra sobre las reformas judiciales en Latinoamérica. Esta última con la finalidad de proporcionar un marco contextual referencial para una mejor comprensión de los procesos de reforma en nuestro país.

El segundo capítulo presenta a manera cronológica los principales hitos y acontecimientos que dieron lugar a reformas judiciales a partir de un primer periodo en los años noventa en el Ecuador. En este capítulo se muestra además el caso colombiano como un complemento de ilustración de las políticas internacionales y su influencia en los procesos de reformas judiciales; se identifican también similitudes y diferencias de tipo general con nuestro país. En lo concerniente al caso ecuatoriano, por la relevancia en el tema de la reforma judicial, se realiza una descripción

específica del caso de Projusticia desde su creación hasta el cierre de sus funciones en días muy próximos a la entrega de este estudio.

En el capítulo tercero se describen los principales hitos y acontecimientos que directa e indirectamente dieron a lugar al proceso de reforma del sistema de justicia que vive nuestro país actualmente, a partir de la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y que constituye el segundo periodo de reforma. Dichos acontecimientos fueron acompañados en el marco del proyecto Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial –PICOJ-, financiado por la Agencia española de cooperación internacional para el Desarrollo –AECID-.

Por un lado se presentan los principales productos como resultado de esta cooperación internacional y que constituyen una serie de insumos técnicos que han sido entregados para el proceso de reforma judicial al Consejo de la Judicatura de Transición -CJT-. Por otro, se muestra tanto aspectos positivos como aquellos que han obstaculizado la ejecución del proyecto PICOJ.

Finalmente en el capítulo cuarto se encuentran las conclusiones y recomendaciones. Se aporta una mirada del impacto y contexto de la cooperación internacional en reformas judiciales y se proporcionan recomendaciones - enfocadas a las fallas estructurales del sistema de justicia - para que la cooperación sea aprovechada de mayor manera.

## Introducción

El sistema judicial en el Ecuador a lo largo de los últimos años ha venido enfrentando diversos problemas estructurales, los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia no se han hecho efectivos en la práctica, generado una desconfianza general por parte de la sociedad hacia la justicia en general.

En la actualidad, el sistema de administración de justicia mantiene una estructura, prácticas y una conformación inadecuada con la Constitución y la ley, es imprescindible el mejoramiento al acceso de los servicios de justicia y adecuarlo a las normas constitucionales y a las del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial COFJ<sup>1</sup>.

Al ser el COFJ prácticamente de reciente elaboración, su implementación es susceptible de ser partícipe de cooperación internacional ya que forma parte de los principales ejes establecidos por el organismo de gobierno actual regulador para la cooperación, la Secretaría Técnica de cooperación internacional –SETECI-, específicamente en los procesos de institucionalidad y gobernabilidad como parte del desarrollo de los países.

En este sentido, si bien los flujos de cooperación internacional –CI- no reembolsable hacia América Latina han experimentado en los últimos años una tendencia decreciente<sup>2</sup>, la evolución histórica en cuanto a montos es ascendente, sobre todo en la última década<sup>3</sup>. De los ingresos que el país recibe por esta vía, vinculados al objetivo 9 del Plan Nacional de Desarrollo: Fomentar el acceso a la justicia, el país recibió para el sector justicia y seguridad entre 2007 y 2009 USD 4'513.990,28<sup>4</sup>. A pesar que de los 29 sectores de intervención establecidos por SETECI hay diecisiete que tienen cifras largamente superiores, son montos que pueden ser de gran beneficio al sector y que pueden contribuir al proceso de reforma de la

---

<sup>1</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial N° 544, 9 de marzo de 2009. Quito.

<sup>2</sup> “Mientras en el 2000 se canalizaron hacia América Latina y el Caribe 13% del total de los flujos de CI no reembolsable a nivel mundial, en 2008 la región recibió solo el 6.4% del total. Informe de cooperación internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009”. Agencia ecuatoriana de cooperación internacional. P.18.

<sup>3</sup> IBID. “El año de mayor monto fue 2008 con USD 303.02 millones, mientras que el menor fue 1960 con USD 6.02 millones”. P. 44.

<sup>4</sup> IBID. Pág, 98.

administración de justicia en el país, siempre y cuando exista el impulso político y técnico adecuado.

Por lo tanto, es imprescindible analizar el rol de la cooperación internacional en el sector en los últimas décadas, las implicaciones y las perspectivas futuras para lograr disponer de una mirada en función de los intereses nacionales en el tema justicia.

Así, la cooperación internacional en el Ecuador ha tenido presencia en los procesos de reformas judiciales llevados a cabo en nuestro país desde inicios de los años noventa hasta la actualidad. La actuación particular de varios actores nacionales e internacionales han incidido en estos procesos, los cuales debido a sus características específicas se pueden agrupar en dos momentos históricos: uno llevado a cabo desde principios de los años noventa 1992-1998 y otro iniciado en el 2007 hasta la actualidad.

En este marco, es necesario cuestionarse sobre los siguientes aspectos: ¿Por qué la cooperación internacional en el ámbito de las reformas judiciales inicia en los años noventa en nuestro país? ¿Qué actores fueron partícipes en estos dos momentos históricos mencionados y en qué contexto se da su participación? ¿Qué efectos ha tenido la cooperación internacional en las fallas del sistema justicia? ¿Cuál es el rol actual de la cooperación internacional en la reforma judicial que vive nuestro país?... En el transcurso de esta investigación se tratará de dar respuesta a estas interrogantes así como proporcionar algunos lineamientos de acción de la cooperación para la reforma judicial actual que vive el Ecuador.

## Identificación del problema

El sector justicia ha sido una de las áreas que más atención ha requerido por parte del Estado; sin embargo ha sido olvidado por varios gobiernos después del regreso a la democracia en 1979. Esa situación de olvido e invisibilización se agudizó especialmente durante el inicio y desarrollo de la época neoliberal en nuestro país, cuyas transformaciones estructurales implicaron exclusión; a su vez, provocaron graves omisiones e irrespeto de los derechos ciudadanos e impunidad, además de, restringir el acceso a un debido proceso judicial en muchos casos.<sup>5</sup>

El sector justicia involucra directa e indirectamente a todos los ecuatorianos. No se puede hablar de desarrollo de un país si este sector no cuenta con un servicio ágil, eficiente, eficaz y de fácil acceso a la población.

En este sentido, si bien nuestro país a partir de la década de los años noventa hasta la actualidad ha recibido cooperación internacional –financiera y técnica- para reformas judiciales, la justicia sigue siendo percibida de manera ineficiente, corrupta e inaccesible.

Lo mencionado, se puede evidenciar en las siguientes fallas de tipo normativo, institucional y estructural del sistema de justicia, que pueden resumirse en:

### Aspectos normativos

- A pesar que el sistema de oral en materia penal, fue incorporado en el 2002 su aplicación no se la ha realizado en la práctica<sup>6</sup> ya que la norma no establece los mecanismos de implementación en todas las etapas de un proceso. A esto se suma el hecho que la mayoría de juzgados no cuentan con infraestructura especial por lo que las audiencias se las realizan de manera informal y generalmente en el despacho del juez.

---

<sup>5</sup> Artieda Michelle, proyecto Plan de implementación del Código Orgánico de la Función Judicial. Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos. Subsecretaría de Planificación. Noviembre de 2009.

<sup>6</sup> Al respecto, según entrevistas a funcionarios judiciales realizadas en el marco del Proyecto PICOJ, una gran mayoría de éstos cree que no se está aun en capacidad para implementar el sistema oral.

- La garantía del debido proceso es vulnerada. Así, el análisis de las pruebas en los juicios no se cumple en todos los casos<sup>7</sup>, el marco legal utilizado para la toma de decisiones es insuficiente<sup>8</sup>, la interpretación de las normas es limitada o literal sin el análisis debido, el porcentaje de casos que utilizan otras fuentes de derecho que la ley –como normas constitucionales y normas internacionales suscritas y ratificadas- es muy bajo<sup>9</sup>, las penas no tienen un razonamiento proporcional<sup>10</sup>.
- El marco legal favorece el sistema escrito y dificulta el cambio de modelo de gestión de judicaturas. Este es el caso también del Código Civil que necesita reformarse para que el sistema oral pueda implementarse.

### **Aspectos político-institucionales**

- No existe coordinación entre los organismos de la Función Judicial. Por ejemplo en el ámbito penal, cada institución tiene sus procedimientos, códigos procesales y herramientas informáticas distintas.
- Los usuarios no conocen el funcionamiento de los procedimientos a seguir en los organismos de la Función Judicial.

---

<sup>7</sup> Uno de cinco casos no tienen un análisis de pruebas en la sentencia. “La falta de análisis y evaluación de las pruebas, y la insuficiencia tanto de aquello que se da como probado como del razonamiento que lo respalda desembocan en sentencias que no establecen claramente cuáles de los hechos en controversia se consideraron probados y que, en definitiva, exhiben falta de prueba suficiente para llegar a la decisión adoptada”. Luis Pasara. Línea Base Cualitativa. 2010 P.12.

<sup>8</sup> “Un caso ilustrativo de un encuadramiento legal equivocado, en materia penal, fue el referido a un sujeto a quien se encontró en posesión de dólares falsos y se le sentenció en aplicación del art. 318 del Código Penal, que sanciona la falsificación de monedas de oro o plata, en lugar de usarse los arts. 326 y 329 del mismo Código”. Luis Pasara. Línea Base Cualitativa. 2010 P.14.

<sup>9</sup> “El uso de fuentes de derecho internacional en las sentencias abarcan solamente un 3,39%”. Luis Pasara. Línea Base Cualitativa. 2010 P.16.

<sup>10</sup> “ Quien fue capturado inmediatamente después de herir con un disparo a un policía que lo perseguía por haber asaltado un camión fue condenado a la pena atenuada de 20 meses de prisión (09-06) y quien disparó a su víctima en el rostro fue sancionado a 4 meses de prisión (44-06). Otro ejemplo que muestra esta desproporcionalidad”. “Un caso extremo de este tipo es 2171-06, 27.6.07, en el que la actora demandó a su cónyuge una pensión alimenticia de USD 300 mensuales para sus dos hijos. El juez dio por probada “la existencia legal” de los menores y resolvió que la pensión fuera de USD 90, sin siquiera enunciar qué pruebas fueron analizadas ni qué razones llevaron a fijar el monto impuesto en la resolución. “ IBID. P.P.28, 29.

- La distribución territorial de las judicaturas no es accesible a toda la población. No todos los cantones cuentan con servicios de justicia dentro de sus límites políticos, además la existencia de centros poblados alejados de las cabeceras cantonales donde se ubican los juzgados ordinarios hace que la población deba recorrer grandes distancias. Estas dos situaciones, en regiones de alto porcentaje de pobreza obliga a que los ciudadanos no puedan incurrir en los gastos de movilización generados por las distancias, dando como resultado el abandono del caso y que no se ejerzan sus derechos, además de violentarse el principio de acceso a justicia.
- La cobertura territorial en cuanto a áreas geográficas no es homogénea, existe una concentración de judicaturas en ciudades como es el caso de Quito y Guayaquil, y existen zonas en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas y región amazónica, entre otras, donde no existe cobertura judicial, lo que demuestra una inequidad geográfica en cuanto a la oferta de servicios de justicia.
- La creación e implementación de judicaturas en ocasiones se la realiza en función de requerimientos políticos. No existe una metodología con carácter técnico que contenga variables –estadísticas, sociales y territoriales- para conocer los lugares que deben contar con servicios judiciales.
- Tanto funcionarios como jueces asumen roles que no son los propios del cargo oficial. Los jueces tienen funciones administrativas, lo resta eficacia a la calidad de las sentencias. De igual manera es conocido en el sistema que secretarios y otros funcionarios realizan audiencias y cumplen funciones específicas del Juez.

### **Aspectos estructurales-tecnológicos**

- La infraestructura física y tecnológica de las judicaturas no permite proporcionar un servicio adecuado al usuario. Esto a su vez imposibilita disponer de estadísticas confiables; en muchos casos la recopilación de información

estadística se la hace manual<sup>11</sup>, sin ningún protocolo estandarizado y en el caso que se lo hace por medio informático no se conoce si el ingreso de datos es veraz.

- Los procesos internos de las judicaturas no operan con procedimientos estandarizados, las herramientas informáticas no son iguales o son versiones diferentes mantenidas y administradas bajo criterios propios. Cada judicatura tiene sus propias reglas y protocolos de funcionamiento<sup>12</sup> que muchas veces afectan a las garantías de fondo<sup>13</sup>.
- El sistema de capacitación no cuenta con una efectiva escuela judicial. Se imparten cursos específicos que no tienen una estructura organizada en función del fin mismo del sistema.
- El nombramiento de operadores de justicia no responde siempre a procedimientos transparentes<sup>14</sup>.

Las consecuencias de este conjunto de factores tienen como efecto:

- Procesos judiciales lentos, que no toman en cuenta métodos alternativos de solución de conflictos como métodos abreviado y simplificado y por ende da como resultado la acumulación de causas. La consecuencia de esto es el abandono de los expedientes en los mismos juzgados.
- Inequidad en la localización de servicios judiciales
- Calidad cuestionable de las sentencias

---

<sup>11</sup> “En este sentido, aspectos tecnológicos como el Sistema automático de trámite judicial –SATJE-, el 55% de funcionarios judiciales considera que no ha funcionado en su judicatura. ISVOS. Investigaciones Socioeconómicas”. Estudio sobre percepción de los usuarios de los servicios de justicia en el Ecuador. 2010. P.421.

<sup>12</sup> Por citar un ejemplo no existe una estructura común en las resoluciones, lo cual hace que los datos en los encabezamientos varíen. “Desde el punto de vista de la forma, las resoluciones dejan que desear, pues especialmente el encabezamiento y el resumen del caso”. Luis Pasara. Línea Base Cualitativa. 2010 P.24.

<sup>13</sup> “Un caso donde las carencias de forma afectan garantías de fondo fue el seguido en procedimiento abreviado (50-06, 14.3.06), en el que se condenó al acusado en aplicación del art. 239 del Código Penal, por un hecho que la sentencia no menciona”. IBID. P.25.

<sup>14</sup> “Solo un 29% de la muestra de encuestados responden que el nombramiento actual de los funcionarios judiciales es transparente”. ISVOS. Investigaciones Socioeconómicas. Estudio sobre percepción de los usuarios de los servicios de justicia en el Ecuador. 2010.P.34

- Desconfianza generalizada en el sistema de justicia<sup>15</sup> y corrupción<sup>16</sup>
- Datos estadísticos poco confiables y distorsionados que no permiten realizar proyecciones y por lo tanto dificulta la planificación en el número necesario de operadores y servicios de justicia al corto y mediano plazo
- Inseguridad jurídica

Lo expuesto lamentablemente evidencia que los fondos invertidos por la cooperación internacional en reformas judiciales no han logrado cumplir con las necesidades de fondo. No obstante, la demanda nacional para dar solución a las fallas del sistema de justicia es cada vez mayor, por lo que es necesario analizar y poner en el debate público cuáles son aquellas estructuras en las que se debe enfocar el destino de la inversión nacional o internacional, para lograr un verdadero fortalecimiento al sistema de justicia.

### **Objetivo General**

Identificar el aporte y contexto de la cooperación internacional en los procesos de reformas judiciales en el Ecuador y dar a conocer las perspectivas actuales de la AECID en la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **Objetivos específicos**

- Proporcionar una mirada histórica de las políticas de cooperación internacional en temas de reforma judicial en el contexto latinoamericano de los años noventa, a partir de los casos colombiano y ecuatoriano.
- Conocer las políticas, actores y propósito de la cooperación internacional en dos momentos históricos de reformas judiciales llevadas a cabo en el Ecuador.

---

<sup>15</sup> “Desgraciadamente, solo el 11% de usuarios tiene mucha confianza en el Sistema”. ISVOS. Investigaciones Socioeconómicas. Estudio sobre percepción de los usuarios de los servicios de justicia en el Ecuador. 2010.P.32.

<sup>16</sup> “...de la muestra de los encuestados un 27% declaró que pagó por servicios judiciales”. “...el 7% de usuarios manifestó que algún funcionario sí ha pedido pago de coima para agilizar los trámites” ISVOS. Investigaciones Socioeconómicas. Estudio sobre percepción de los usuarios de los servicios de justicia en el Ecuador. 2010. P.P. 27, 29.

- Describir el proceso y aportes de cooperación internacional actual de la AECID y el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos en el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial.
  
- Proporcionar los lineamientos de ejes de intervención futuros por parte de cooperación internacional para el sector justicia.

# Capítulo I

## Marco Teórico

### 1.1 Cooperación internacional y marco normativo

En el Ecuador el sistema normativo relacionado con la cooperación internacional – CI- se encuentra en construcción. El marco jurídico en el que los distintos niveles de gobierno han recurrido históricamente para la obtención de fondos de ayuda, así como asistencia técnica, no ha sido unificado y no ha guardado una coherencia de tipo normativo. Sin embargo la nueva Constitución del 2008 establece la visión a la que debe sujetarse toda relación internacional.

Una de las reformas de más relevancia de la Constitución de 2008 es la introducción de un capítulo de principios generales que sirven para la aplicación de derechos y de los instrumentos internacionales. Si bien estos principios son normas de carácter ambiguo y de gran amplitud de aplicación, son de gran importancia ya que marcan los lineamientos sobre los cuales la CI debe estar enmarcada y sirven como un mecanismo para lograr el buen vivir, en donde el término “justicia” adquiere un significado de valoración proporcionando parámetros de interpretación que ubican al derecho por encima de la norma.

El capítulo cuarto de la Constitución: Régimen de Competencias, establece claramente que el Estado central tendrá competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales<sup>17</sup>, mientras que para los gobiernos regionales autónomos, gobiernos provinciales, gobiernos municipales, y gobiernos parroquiales indica la competencia para la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias<sup>18</sup>. Es importante señalar que el artículo 154 faculta a los ministerios a elaborar las políticas públicas del área a su cargo -en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Nacional.

---

<sup>17</sup> Capítulo cuarto: Régimen de competencias, Art.261, numeral 2.

<sup>18</sup> Capítulo cuarto: Régimen de competencias, Artículos: 262, 263, 264, 265, 266, 277.

Por otra parte, en el Capítulo primero –del Título VIII- se encuentran los Principios de las relaciones internacionales. El artículo 416, hace referencia sobre las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, la igualdad jurídica de los estados, la solución pacífica de controversias, la condena a intervenciones en asuntos internos, la condena de neocolonialismo, el reconocimiento al derecho internacional como norma de conducta, el fortalecimiento de las relaciones internacionales, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales, el impulso a la vigencia de instrumentos internacionales para la conservación, entre los más relevantes. El Capítulo segundo del mismo título menciona los tratados e instrumentos internacionales, para lo cual se establece en el numeral 5 del art. 419 el “compromiso de la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales”.

Como se puede observar, en la Constitución encontramos los principios mismos sobre los cuales debe regir todo tipo de cooperación internacional. Al respecto el artículo 419, numeral 5 es de suma importancia ya que la vincula directamente con el Plan Nacional del Buen Vivir, en el cual encontramos la visión de la política pública para las relaciones internacionales y la cooperación. La Constitución se alinea además con los tratados internacionales como la Declaración de París<sup>19</sup> y Accra<sup>20</sup>.

En el caso de la planificación nacional, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, las orientaciones y el manejo de la cooperación internacional se menciona en varios capítulos. En el correspondiente a estrategias se menciona que “toda inversión extranjera directa deberá ser portadora de tecnología y de conocimiento que pueda ser aprovechado por el Ecuador como parte de su desarrollo endógeno,

---

<sup>19</sup> “Los donantes se comprometen a vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo...” Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005). Foro de Alto Nivel. Paris 2005

<sup>20</sup> “Los donantes respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”. Programa de Acción de Accra. Ghana 2008.

sin estar sometido a condicionalidades y dependencias”<sup>21</sup>. El capítulo sobre Estrategia Territorial Nacional menciona la desconcentración de la acción pública estatal a través de la creación de zonas de planificación –siete– que implementarían herramientas de coordinación sectorial para la orientación del presupuesto, priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y la acción estatal desconcentrada<sup>22</sup>.

Dentro del capítulo de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, el Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración, dice que la CI y la inversión extranjera debe estar alineada con los objetivos nacionales de desarrollo y con los intereses soberanos como una premisa básica de la política estatal; además de “Alinear la cooperación internacional con los objetivos nacionales para el Buen Vivir, institucionalizando mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación permanente de su impacto”<sup>23</sup>.

Finalmente el Objetivo 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir habla sobre “Diseñar mecanismos y normativas para la articulación de la planificación, las finanzas públicas, la inversión pública y la cooperación internacional para los diferentes niveles territoriales de gobierno”<sup>24</sup>.

En cuanto al Código Orgánico de la Función Judicial, el manejo de la cooperación internacional se lo menciona solamente en dos partes, al inicio del Código donde se considera que la construcción de una sociedad democrática debe incorporar –entre varias consideraciones- los estándares internacionales de derechos humanos y de administración de justicia y en el capítulo IV, donde le correspondería al Consejo Consultivo “el diseño de las políticas de cooperación con organismos y personas jurídicas nacionales e internacionales que presten asistencia a la Función Judicial”<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Capítulo 6.4 Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.

<sup>22</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Capítulo 8.10.1 Las Agendas Zonales.

<sup>23</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Capítulo 7, Objetivo 5, Política 5.4 f.

<sup>24</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Capítulo 7, Objetivo 12, Política 12.7 c.

<sup>25</sup> COFJ, Capítulo IV Consejo Consultivo, Art.267 Funciones.

Estas políticas a las cuales se hace mención aún no forman parte de las resoluciones expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

Por otro lado, dentro de la normativa actual en el marco de la nueva Constitución, en el año 2007 se crea la Agencia Ecuatoriana para la cooperación internacional – AGECI- (hoy bajo el nombre de Secretaría Técnica de cooperación internacional, SETECI) como interlocutor del estado y la CI no reembolsable. Así, la SETECI es la institución que va a implementar los principios establecidos en la Constitución en lo referente a las relaciones internacionales de cooperación. Esta entidad es la responsable de coordinar la oferta y demanda de este tipo de cooperación<sup>26</sup>. La SETECI orienta los recursos que la CI no reembolsable aporta al desarrollo del país; estos recursos son asignados a sectores y áreas geográficas prioritarias que se hallan en el Plan Nacional para el Buen Vivir, armonizando así las políticas y objetivos nacionales. Uno de los objetivos de SETECI es la contribución para que el Ecuador ejerza una autoridad efectiva en los proyectos, programas y otras modalidades de la cooperación internacional.

En otro sentido, el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), es una entidad pública que fue creada en noviembre de 2007<sup>27</sup> en el gobierno del actual presidente Rafael Correa. Entre sus ámbitos de acción se encuentran “Las estrategias de mejoramiento del sector justicia”, así en los dos últimos años ha sido la entidad de gobierno que ha recibido CI para el tema justicia.

En este contexto el Ecuador se encontraría en una época de cambio en cuanto al enfoque de las relaciones internacionales y específicamente de la cooperación internacional. El sistema jurídico de las relaciones internacionales es aún ambiguo y se encuentra en construcción. La Constitución de 2008 más que un “deber ser” utópico marca el fundamento sobre el cual se debe construir nuestra sociedad, y nos

---

<sup>26</sup> Tomado de la página web: [www.seteci.gob.ec](http://www.seteci.gob.ec) , junio 2011.

<sup>27</sup> Su misión es garantizar el acceso a justicia oportuna, independiente y de calidad, asegurar rehabilitación social efectiva, promover la paz social y la plena vigencia de los derechos humanos mediante políticas, programas y la coordinación de acciones con las instituciones relacionadas con el sistema de justicia. En cuanto a la visión el MJDHC es el de ser una institución de alta credibilidad y transparencia efectiva y eficiente que transforme el sistema de justicia ecuatoriano en un referente de gestión pública a nivel internacional. Página web: [www.minjusticia.gob.ec/junio 2011](http://www.minjusticia.gob.ec/junio 2011).

proporciona una gran visión sobre los derechos y el rol de los principios en la aplicación del derecho y la cooperación internacional. Si bien nos encontramos en un proceso de normamiento de la CI, son los principios establecidos en la Constitución que proporcionarían solución a los vacíos jurídicos que encontramos en la actualidad.

## 1.2 Reformas judiciales en Latinoamérica

Las reformas judiciales en América Latina empiezan a surgir en función del contexto político y económico internacional de hace alrededor tres décadas y que principalmente estuvieron influenciadas por dos factores:

Por un lado la transición a la democracia de regímenes autoritarios que vivieron algunos países latinoamericanos durante varios años:

“En la última década, y como parte importante de sus transiciones a la democracia, Perú, Argentina, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Colombia, Paraguay y Ecuador han modificado sus constituciones para crear *Consejos de la Magistratura* para regir sus poderes judiciales, siguiendo el modelo europeo de posguerra.”<sup>28</sup>

En este sentido, según J. Correa Sutil<sup>29</sup>, los regímenes militares que se implantaron en la región desde los años setenta no proporcionaron poder al Poder Judicial ya que este habría frenado sus políticas represivas, por lo que la rama judicial tendría un papel secundario e irrelevante en la historia de varios países latinoamericanos. La repartición del poder judicial sería politizada y sin fuerza para aplicar la ley en contra de los gobiernos así como de los grupos dominantes. Hacia finales de los ochenta esta situación cambia debido a algunos factores. El primero ya mencionado tiene que ver con la protección de los derechos humanos que nace con el retorno a sistemas democráticos y que promueve el reconocimiento de la responsabilidad de jueces en la violación de estos derechos así como la independencia judicial. El

---

<sup>28</sup> Jorge Correa Sutil, “La inefectividad de la ley y la exclusión en América Latina”, compilado por Guillermo O’donnell y Juan E. Méndez. Editorial SAICF. Buenos Aires Argentina. 2002. P. 257.

<sup>29</sup> Ibid.

retorno a la democracia también demandaría seguridad y control de la corrupción y del crimen organizado.

El segundo factor tiene que ver con la caída de los regímenes socialistas en varios países europeos a finales de la década de los años ochenta.

Estos dos factores provocarían el desarrollo de una nueva ideología política y económica, el neoliberalismo. Así, en 1989 organismos financieros internacionales se reúnen y se considera un listado de políticas económicas llamado “Consenso de Washington”, que debería aplicarse en América Latina con la finalidad de mejorar el crecimiento económico de la región. Entre estos organismos se encuentra el Banco Mundial que tiene un discurso para la promoción de este nuevo modelo de desarrollo económico y político:

“Según los estudios del Banco Mundial, las empresas que entran a un país latinoamericano necesitan de un poder judicial económico, rápido, ágil, eficiente y que garantice la seguridad jurídica. Para construirlo de esa dimensión, el Banco Mundial tiene propuestas de cambio que afectan prácticamente todo el sistema jurídico.”<sup>30</sup>

Este nuevo modelo implicaría algunos ámbitos de acción como el descongestionar al poder judicial a través de métodos alternativos de solución de conflictos –MARC-, nuevos mecanismos para la selección de magistrados, organismos independientes – Consejos de magistratura- para la gestión administrativa de justicia, capacitación académica-jurídica y técnica a operadores de justicia, modernización del aparataje informático para el acceso a información, entre otros. Estos requerimientos incentivarían el comercio promoviendo a la vez el aumento de inversiones en la región. Al mismo tiempo este nuevo poder judicial garantizaría el acceso a la justicia de los desfavorecidos fortaleciendo así la garantía de los derechos y del Estado de Derechos. Es así que, agencias de cooperación internacional financiadas principalmente por los Estados Unidos como la United States Agency for International Development -USAID -, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas, entre otros, desde finales de la década de los años ochenta, inician un proceso de cooperación internacional para reformas judiciales en la región.

---

<sup>30</sup> Carmen Hernández R. “Sistematización de actividades y Gestión de Projusticia”. Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2011.

En este contexto, como describe J. Correa Sutil, en la década de los años noventa los países latinoamericanos adoptan las tendencias económicas del libre mercado o neoliberalismo; en este tipo de política económica, los tribunales se convierten en un espacio para la aplicación de leyes que regulan el mercado y para resolver confrontaciones que el mercado no puede solucionar. La apertura de mercados aumenta el número de litigios vinculantes al cobro de deudas y el cumplimiento de contratos, por lo que grupos liberales se preocupan por la impunidad que se da en estos litigios en los procedimientos penales. Inicia entonces un movimiento de reforma que implica por un lado que el delito sea sancionado pero también sobre la protección de los derechos del acusado.

Para César Rodríguez Garavito<sup>31</sup> estas reformas estuvieron enmarcadas por procesos políticos, jurídicos y económicos globalizantes. Los actores de intervención serían de varios tipos como: operadores de justicia, juristas, agencias de cooperación internacional, funcionarios nacionales influyentes, economistas, redes profesionales, etc. Para este autor, países como los Estados Unidos la cooperación internacional en reformas de justicia tendría como trasfondo principal atraer la inversión extranjera del país a intervenir, ya que se debía promover las condiciones para el desenvolvimiento del libre mercado y de esta manera facilitar la expansión de la globalización neoliberal.

En este marco, C. Rodríguez dice que las agencias internacionales de cooperación como las mencionadas anteriormente inician un proceso de exportación de programas y proyectos para la promoción de un Estado de Derecho, el cual puede ser concebido bajo dos concepciones: ligera y densa. En la primera "...el Estado de derecho consiste en un conjunto de normas e instituciones que garantizan la inviolabilidad de los contratos y de la propiedad privada", en donde se facilitaría - como se mencionó antes- la inversión extranjera y la garantía de la punición en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales. La segunda concepción al contrario de la primera no se sustenta en intereses políticos o económicos sino en la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

---

<sup>31</sup> Rodríguez, César Garavito "La Globalización del Estado de Derecho. En "Neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina" Bogotá, Colombia

En el caso ecuatoriano la garantía de los derechos fundamentales se detalla y son promovidos en la Constitución del 2008<sup>32</sup>. Según Ramiro Ávila Santamaría<sup>33</sup> los derechos fundamentales o constitucionales a diferencia de los derechos ordinarios – vinculados con la titularidad de la propiedad -, son universales y tienen que ver con “las esencias del ser humano” y son la base de la equidad. En este sentido, estos derechos resultan de la exclusión de actores que el modelo liberal no toma en cuenta, tales como obreros, campesinos, mujeres, afrodescendientes, poblaciones indígenas, entre otros, y su interés es proteger los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin discriminaciones.

Ante lo expuesto, podríamos concluir que la teoría que de mejor manera explica la forma en que la cooperación internacional fue manejada a inicios de los años noventa es *La Teoría de la Dependencia*. En efecto “la dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tiene su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida...”<sup>34</sup>. En este caso la sociedad latinoamericana sería parte de un sistema capitalista mundial ya que su desarrollo histórico estuvo enmarcado en función de la expansión de este sistema -o centro hegemónico- que condiciona el desarrollo de los países periféricos. Esto se evidencia claramente como se dijo en párrafos anteriores en el llamado consenso de Washington. Así, la concepción ligera que hace alusión C.Rodríguez sobre el estado de derecho fue dictada desde el centro hegemónico o centro hacia América Latina.

---

<sup>32</sup> Sin embargo las reformas en la Constitución de 1998 ya mencionan procedimientos judiciales vinculantes a la protección de derechos como el principio de contradicción, intermediación, publicidad, oralidad, entre otros.

<sup>33</sup> Ramiro Avila Santamaría, “Los retos en la exigibilidad de los derechos del buen vivir en el derecho ecuatoriano”. en *La protección judicial de los derechos sociales*. Serie justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad. Ministerio de justicia y Derechos Humanos. Quito-Ecuador. 2009.

<sup>34</sup> Vania Bambilra. “El capitalismo dependiente latinoamericano”. Editorial siglo XXI México.1974.P.8

## Capítulo II

### Primer momento: periodo 1992-1998

#### La cooperación internacional en reformas judiciales, caso Colombia y Ecuador

##### 2.1 Caso Colombia

Las reformas judiciales que ha vivido América Latina estuvieron enmarcadas en programas sobre el Estado de Derecho. A partir de la década de los ochenta, varios países latinoamericanos inician un proceso de cooperación internacional para reformar los sistemas judiciales nacionales, proceso que continúa en marcha y que a manera de ejemplo se describe a continuación.

Tomando el caso colombiano, estas reformas estuvieron concebidas bajo dos concepciones del Estado de Derecho:<sup>35</sup> “ligeras y densas”. La primera implica un estado en donde el marco legal proporciona seguridad jurídica para la adecuada implementación del sistema neoliberal para el libre mercado y tiene que ver con la aplicación del poder coercitivo. La segunda se orienta hacia la protección de derechos humanos, es decir no solo en los derechos civiles y políticos sino hacia los derechos fundamentales, que promueven la inclusión social.

Ambas concepciones tienen sus orígenes en países hegemónicos como los Estados Unidos<sup>36</sup>; por un lado a través de su política económica liberal que es transmitida a los países latinos bajo agencias internacionales como la USAID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- principalmente y por otro, mediante la exportación de movimientos para reformas constitucionales en la protección de los derechos humanos.

En lo referente a las reformas inspiradas por el neoliberalismo, se promovió la concepción ligera para las reformas del Estado de Derecho cuyo enfoque estuvo centrado en la protección del mercado. En este caso *“las funciones esenciales de los*

---

<sup>35</sup> Rodríguez, César Garavito “La Globalización del Estado de Derecho. En *“Neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina”* Bogotá, Colombia

<sup>36</sup> En el caso de Europa aparecen principalmente luego de la post guerra con la reforma de constituciones y una orientación hacia la democracia y la política de mercado liberal.

*tribunales tienen dos propósitos: ofrecer un clima estable de inversión mediante la aplicación de reglas del juego predecibles y deben garantizar las condiciones de orden público necesarias para que funcionen los mercados*".<sup>37</sup> Es decir, se presta énfasis en el cumplimiento de contratos para derechos de propiedad –como el fortalecimiento de juzgados comerciales- y control social en cuanto se debe castigar el delito, proporcionando así estabilidad para la inversión extranjera de capital. En este último caso es notorio la inversión de las agencias americanas para implementar el sistema acusatorio oral en materia penal, basado en la creación de la Fiscalía y tomando como modelo el modo de investigación penal de los Estados Unidos.

De esta manera, la principal agencia que invierte en Colombia es la USAID, la cual inicia sus programas a finales de los años ochenta y cuyos montos de inversión hasta finales de la década del dos mil se estiman en aproximadamente 100 millones de dólares.<sup>38</sup> El primer programa de esta agencia consistiría en la incorporación del modelo de justicia penal americano en la Constitución de 1991 a través de la creación de la Fiscalía General –para la investigación y castigo por delitos principalmente relacionados al tráfico de drogas- así como de una regulación normativa a favor de la corriente neoliberal –reducción de aranceles, privatización de empresas...-. Para mediados de esta década, la USAID fortalece de manera significativa la Fiscalía General asignando recursos para la implementación del sistema acusatorio y la investigación penal con el objetivo de reducir la alta tasa de impunidad del país.

Para la década del 2000 el conocido Plan Colombia, el cual tenía como fondo una política del Estado americano de lucha contra las drogas, traería consigo también presupuesto para el fortalecimiento institucional en materia judicial, a través de formación académica y profesional sobre los procedimientos orales en materia penal para los operadores de justicia. Específicamente se reforman las funciones judiciales

---

<sup>37</sup> Cesar Rodríguez Garavito en "La Globalización del Estado de Derecho. En *"Neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina"*. Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS-2009. Bogotá, Colombia. P.29.

<sup>38</sup> Ibid. P.47.

que la Fiscalía General<sup>39</sup> tenía en esta época y con la aprobación de un nuevo Código Penal para el año 2004. De esta manera se promueve con mayor énfasis la implementación de los procedimientos orales en los procesos penales y se limita a la Fiscalía su ámbito en la investigación del delito, es decir acorde al modelo americano.

En el caso de reformas que implican una concepción del Estado de Derecho densa, el enfoque fue hacia la protección de los derechos sociales. El financiamiento en este caso se da a partir de fundaciones privadas de los países hegemónicos a través de sus contrapartes en los países latinoamericanos. De igual modo se promueven redes en el ámbito académico –seminarios, intercambios, cursos...- <sup>40</sup> que buscan implantar los proyectos constitucionales de países europeos que tienen tradición en cuanto a derechos sociales se refiere y que promulgan principios de democracia liberal en donde el Estado es un poder que debe garantizar protección judicial para el cumplimiento de estos derechos. La inclusión de estas reformas también se verá plasmada en la Constitución de 1991 con la introducción de una gama de derechos sociales. Para la mitad de esta década el nuevo constitucionalismo tuvo un rol protagónico en el ámbito académico y político, como por ejemplo figuras del ámbito neoconstitucional que se convierten en jueces que van a velar por las garantías procesales en materia penal. Es en este periodo donde los derechos sociales forman parte de las mayores decisiones activistas por parte de la Corte Constitucional. Para los años dos mil, los activistas constitucionaistas critican el énfasis de la cooperación internacional en materia penal, dejando de lado otras áreas necesarias para mejorar el acceso a la justicia y la garantía de los derechos. Se logra entonces que una parte de la cooperación –a pesar de ser menor en

---

<sup>39</sup> Hasta antes de la publicación del texto constitucional de 1991, en Colombia existía el sistema inquisitivo, en donde el juez tenía la facultad de realizar la investigación de los delitos y dictar sentencia, otorgándoles de esta manera el control total de todo el proceso penal, pudiendo decidir sobre la libertad o prisión de los acusados. Sin embargo, debido al enfrentamiento entre el modelo mencionado y el modelo americano, en donde el rol del fiscal- que pertenece al poder ejecutivo- se limita a la investigación y a la acusación ante un juez –que pertenece al poder judicial-, quien es el único con la facultad de decidir sobre la libertad de un individuo, nace una institución mixta. Así, a los fiscales se les atribuye no solo la investigación sino también la facultad de juzgamiento sobre la libertad de los acusados ya que pertenecerían al poder judicial.

<sup>40</sup> “En América Latina, las fundaciones alemanas han sido las principales promotoras de estas redes, al financiar reuniones periódicas e intercambios entre jueces y entre sistentes judiciales en toda la región (Azüero 2007 en Cesar Rodríguez Garavito en “La Globalización del Estado de Derecho. En *“Neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*. Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS-2009. Bogotá, Colombia. P.43.

relación a la otra concepción- esté dirigida hacia la defensa gratuita enfocada para la población de escasos recursos así como la difusión de métodos alternativos de solución de conflictos.<sup>41</sup>

## 2.2 Caso Ecuador

En el caso ecuatoriano, según Valeria Medino<sup>42</sup> el inicio de la reforma de justicia inicia en la década de los años noventa. Problemas relacionados con la falta de planificación, presupuesto, concentración de funciones administrativas por parte de la Corte Suprema, la designación de magistrados, entre otros, muestran la necesidad de modernizar en aquella época el sistema judicial del país. Varios actores en el ámbito académico y profesional inician un proceso descoordinado de iniciativas sobre un cambio del sector, las cuales estuvieron enfocadas en la elaboración de estudios para conocer el estado del sistema de justicia. Es así que, la Agencia americana USAID inicia en el país un proceso de cooperación que prácticamente ha durado hasta la actualidad y que en aquella época comenzó con la elaboración de un diagnóstico de la administración de justicia en el Ecuador.

Para el año 1992, el Congreso Nacional aprueba una reforma constitucional en la que modificaría principalmente la designación de magistrados de la Corte Suprema de justicia –CSJ- y la especialización de las salas de la CSJ para fortalecer el control constitucional que era ejercido por el Congreso.<sup>43</sup> Se trataba de proporcionar el control constitucional por vez primera a la Función Judicial. Esta reforma además ya menciona la figura del Consejo Nacional de la Judicatura como ente administrativo de la Función Judicial. Sin embargo su conformación no se dio a cabo en razón de la ausencia de una ley para su funcionamiento.

---

<sup>41</sup> “La USAID invirtió alrededor de ocho millones de dólares en programas de acceso a la justicia”. Rodríguez Garavito 2008 en: Cesar Rodríguez Garavito en “La Globalización del Estado de Derecho. En *“Neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina”* . Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS-2009. Bogotá, Colombia. P.68.

<sup>42</sup> Valeria Medino Dirani, “Avances en el proceso de reforma judicial desde que se preparó la primera estrategia integral en 1995”. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD. Abya Yala. Quito-Ecuador. 2000.

<sup>43</sup> Ibid.P.14.

Este proceso de reforma carecía por un lado de la coordinación entre los actores del sector y por otro de la capacidad de implementar dicho proceso, por lo que en 1994 la USAID y el gobierno de aquella época suscriben un convenio "...con la finalidad de diseñar una estrategia para impulsar la reforma del sistema de justicia en el Ecuador."<sup>44</sup>

En 1995 se diseña entonces el primer Plan Integral de Reformas. Se trata de un documento que recoge los aportes basado en diagnósticos de varios equipos técnicos nacionales e internacionales, específicamente la USAID, BID, y el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente – ILANUD-. Es relevante anotar que ya en este Plan se muestran las fallas estructurales del sistema de justicia:

La administración de justicia es crónicamente lenta, obligando a la ciudadanía ha proteger sus derechos y a solucionar sus diferendos por otros medios... Cuando el ciudadano decide optar por la vía judicial, y cuando lo logra, a pesar del acceso a menudo complejo a ella, su lentitud, sus costos no siempre transparentes, y la deficiencia profesional de ciertos auxiliares de justicia, entre los cuales se encuentran los abogados, quitan al proceso toda eficacia, práctica, toda lógica económica. Las soluciones que eventualmente producen los juzgados y tribunales a menudo han dejado para entonces de ser oportunas y no siempre tienen el adecuado fundamento jurídico. Ello genera desconfianza en la función misma del juez. A esto se suma la percepción generalizada de la desmedida injerencia política en el funcionamiento de la justicia. El resultado es un serio desprestigio de todo el Poder Judicial.<sup>45</sup>

Así mismo, en el documento se establece la gran problemática que representa para el sistema de justicia el hecho de que los jueces tengan una gran carga de trabajo administrativa, distrayéndolos de sus funciones jurisdiccionales, traspasando así sus funciones a otros funcionarios, lo cual evidentemente origina un proceso no transparente y sujeto a actos de corrupción. De esta manera, se llega finalmente a

---

<sup>44</sup> Ibid.P.19.

<sup>45</sup> Grupo de Trabajo Conjunto del sector justicia Ecuatoriano. La Administración de justicia en el Ecuador: Plan Integral de Reformas. 1995. P.2

proponer las siguientes líneas de acción como pilares en la administración de justicia: fortalecimiento del área institucional, racionalización del área operativo-funcional, y capacitación en el área humana.

Para a la ejecución del Plan, sería necesario la creación de una Unidad que ejecute y administre los fondos de cooperación internacional en los ejes del Plan en las que podrían participar. De esta manera en 1995 se crea la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de justicia en el Ecuador –Projusticia-, de la cual se detallará más adelante.

En otro sentido, en los años 1994 y 1995 existe la necesidad de reformas a la Constitución, prioritariamente en temas de derechos constitucionales, de la Fiscalía General del Estado, asistencia legal, Defensor del Pueblo, métodos alternativos de solución de conflictos, entre otros; temas que son incorporados por medio del Congreso en 1996. Así, en este año se crea el Tribunal Constitucional como única entidad competente para la protección de los derechos fundamentales. Otro cambio de relevancia fue la incorporación del Ministerio Público –Fiscalía- en la etapa de investigación en materia penal, lo cual originó un cambio en el procedimiento de inquisitivo al modelo acusatorio americano.

Para 1997 por medio de una consulta popular se proponen reformas a la administración de justicia que fueron incluidas en la Asamblea Nacional de 1998, que concibió principios importantes como la modernización de la justicia y el rol administrativo y disciplinario del Consejo de la Judicatura para la Función Judicial<sup>46</sup>. Además, entre las principales reformas de la Asamblea fue el paso a la oralidad en los procesos de materia penal, el establecimiento de una carrera judicial, la consolidación del Ministerio Público –Fiscalía- como ente autónomo, la gratuidad del servicio de justicia, la defensa pública gratuita, principalmente.

Estos procesos fueron coordinados hasta la segunda mitad de la década del dos mil por medio de proyectos implementados por Projusticia con la ayuda de agencias internacionales de cooperación como el Banco Mundial, USAID, BID principalmente.

---

<sup>46</sup> Valeria Medino Dirani, "Avances en el proceso de reforma judicial desde que se preparó la primera estrategia integral en 1995". Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD. Abya Yala. Quito-Ecuador. 2000.P.39.

## 2.3 Projusticia

En el marco político económico mundial de los años ochenta que exige la modernización de las instituciones gobernantes en los países latinoamericanos, el Banco Mundial realiza recomendaciones para reformar los sistemas de justicia en latinoamérica. Así, ha inicios de los noventa inicia un proceso de reforma patrocinado por la USAID a través de un diagnóstico del sector justicia que visibiliza la justicia como un ámbito en donde confluyen no solo los jueces como actores principales sino también la Fiscalía y la Defensoría Pública, además de mostrar problemas estructurales en aspectos administrativos y jurisdiccionales. Se recomienda entonces la necesidad de una política del sector así como una estrategia de implementación.

El gobierno en 1994 prioriza la modernización de la administración de justicia y conjuntamente con la USAID establece un *Grupo de trabajo del sector judicial* cuyo objetivo fue diseñar el Plan Integral de Reformas Judiciales -1995-, Programa que preveía la ruta a seguir para los siguientes diez años, específicamente en tres ejes: fortalecimiento institucional, eficiencia en métodos y procedimientos y capacitación; los cuales estaban enmarcados ya en esta época en la distinción de aspectos administrativos y jurisdiccionales. La ejecución de este plan contó también con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. El mencionado Programa se presentó a las agencias de cooperación para la implementación de la reforma de administración de justicia en el país.

Con estos antecedentes, en agosto de 1995 el gobierno crea la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de justicia –Projusticia-, adscrita a la presidencia, cuya misión sería administrar recursos que fueren producto de organismos que presten asistencia financiera o técnica en temas de modernización de justicia. En el decreto ejecutivo de su creación,

“se reconoció que la reforma y la modernización en la administración de justicia era una prioridad fundamental del estado ecuatoriano, política que se alinea con la ley de modernización del Estado de 1993, así como con el objetivo del Banco Mundial de “fortalecer, en Latinoamérica, el estado de

derecho apoyado en un sistema de justicia confiable como principio básico para el sostén social y el desarrollo económico”.<sup>47</sup>

Para el año de 1996, Projusticia inicia dos de sus primeras investigaciones: “proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la justicia” (Banco Mundial, Convenio BIRF - 4066 EC) y “proyecto de Modernización del Sistema Jurídico (Banco Interamericano de Desarrollo, Convenio ATN 5687)”.<sup>48</sup> Los ejes de acción que a partir de estos dos proyectos la Unidad trabajaría en alrededor de una década son cinco: gestión de despacho (con dos áreas, fortalecimiento institucional y acceso a la justicia), mediación, derechos humanos, capacitación e Infraestructura y tecnología.

En los años siguientes Projusticia se convierte en una entidad intermedia que actúa como nexo entre la Función Judicial, la sociedad civil y el ejecutivo. En 1998 pasará a ser adscrita a la Corte Suprema de justicia e inicia una expansión con la cooperación internacional a través de otros organismos multilaterales como USAID y UNICEF.

Para el 2002 promueve varios proyectos a través del proyecto “Derecho y justicia para los pobres” financiado por el Banco Mundial.

Finalmente en 2008 pasa como Unidad adscrita al Ministerio de justicia y Derechos Humanos, a partir de esta época se continúa trabajando principalmente en el eje original de “acceso a la justicia” pero orientado en la nueva Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir.

Recientemente, en julio de 2011, por decreto ejecutivo Projusticia es disuelta, poniendo así fin a esta entidad<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ibid. P.14

<sup>48</sup> Ibid. P.15

<sup>49</sup> Decreto N°824. Artículo:1.- “Suprimir la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de justicia en el Ecuador”. Artículo 4.- “Los derechos y obligaciones constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, vinculados con Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de justicia en el Ecuador, serán asumidos por el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos.”

Projusticia fue una unidad clave para el proceso de reforma judicial en el Ecuador; consolidó una serie de estudios, investigaciones, difusión y capacitación en las instituciones judiciales así como para sus funcionarios. Esto fue realizado con fondos internacionales los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

### Resumen de convenios financiados por cooperación internacional

FINACIADOR	FECHAS DE INICIO Y FINALIZACIÓN	NOMBRE DE CONVENIO Y NÚMERO	MONTO	CONTRA PARTE	TOTAL
<b>Banco Mundial</b> Préstamo Deuda Pública Externa	19/09/1996 - 29/11/2002	BIRF / 4066/EC	10`700.000	1`410.971	12`110.971
<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b> Cooperación Técnica No Reembolsable	24/12/1997 - 24/08/2002	ATN/5687/EC	2`000.000	400.000	2`400.000
<b>USAID</b> Cooperación Técnica No Reembolsable aporte de contraparte en especie.	06/09/1996- 31/12/1999	USAID / 518-120	255.028	-	255.028
<b>UNICEF</b> Cooperación Técnica	24/09/1997 . 30/11/2000	<b>UNICEF</b> / 97-024	36.625	-	36.625
<b>EMBAJADA DE FRANCIA</b>	10/07/1998 10/10/1998	.	7.139	-	7.139
<b>BANCO MUNDIAL / TOTAL</b>	15/11/2002 - 31/12/2005	TF-51227-EC	1`780.0000	156.000	1`936.000 Donación del Gobierno del Japón,

Fuente: CarmenHernández R. « Sistematización de actividades y Gestión de Projusticia ». Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2011

Entre los logros realizado por Projusticia, de manera muy resumida se tiene:

- Instalación, adecuación y modernización de juzgados en tecnología, equipamiento e infraestructura.
- Promoción y fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo.
- Proyectos de ley y leyes aprobadas: ley orgánica de la Función Judicial, ley de Arbitraje y Mediación, Anteproyecto ley Niño, niña, adolescente, Anteproyecto del Código de Procedimiento Civil.

- Instalación, promoción y difusión de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos –MASC- y capacitación en mediación.
- Proyectos que impulsan modelos de atención con enfoque de género.
- Levantamiento de información judicial.
- Publicaciones de encuentros, talleres, planes integrales de reformas, capacitaciones, manuales, sistematizaciones, entre muchos otros.

## **2.4 A manera de conclusión**

Con las especificidades intrínsecas de cada país, en Ecuador y Colombia el proceso de reforma judicial en este primer momento –década años noventa- fue influenciado por las agencias de cooperación internacional mayoritariamente provenientes de los Estados Unidos. Así, la USAID y Banco Mundial tuvieron un rol protagónico en estos procesos que estuvieron enmarcados en el contexto político económico mundial donde la variable regulación del mercado jugó un papel predominante a partir de los años ochenta, e influyó directamente en los procesos de reforma. Los fondos de cooperación en este periodo son canalizados principalmente a través de fundaciones y ONG's sin mayor control por parte del Estado.

Así, en ambos países, unos años antes en Colombia<sup>50</sup> que en Ecuador, a lo largo de las últimas dos décadas la reforma judicial incluyó principalmente el traspaso del sistema acusatorio penal, y otros temas que en diverso grado y forma fueron homogéneos para toda Latinoamérica como el acceso universal e igualitario, reclutamiento y promoción de jueces en base a méritos, organización y gestión administrativa de despachos, asignación de recursos y autonomía presupuestaria, introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> En el caso colombiano, la cooperación internacional fue mucho más influyente en la redacción de la Constitución de 1991. Mientras que en Ecuador no y su redacción fue alrededor de veinte años después.

<sup>51</sup> Cinco temas que en diversas formas la cooperación internacional ha alentado en Latinoamérica. Luis Pásara en « La transformación de la justicia ». Ministerio de justicia y Derechos Humanos. Santiago Andrade Ubidia y Luis Avila Linzán Editores. Quito-Ecuador. 2009. P.91.

En Colombia las concepciones ligeras y densas de reforma judicial fueron concebidas con una marcada diferencia, promovidas y desarrolladas en las dos últimas décadas de manera simultánea.<sup>52</sup> Si bien existió un acuerdo entre los actores de Estado- economistas neoliberales y abogados constitucionalistas- que obtuvo como resultado una Constitución -1991- que incluye en su texto tanto la protección de los derechos de propiedad (reforma neoliberal) y castigo a delitos a través de la Fiscalía como los derechos fundamentales (reforma neoconstitucional), no cumplió la expectativa de los intereses de la agencia americana cooperante. En efecto no se tomó en cuenta el poder de las élites que influenciaban las autoridades locales y no se logró la creación de una Fiscalía en el marco del modelo de los Estados Unidos. En el caso ecuatoriano en la misma década la Fiscalía se asemejaría más a la concepción original, en el sentido que los fiscales se dedicarían solamente a la etapa de investigación. No obstante la modernización y crecimiento de este organismo se lo realiza a finales de la década del dos mil.

En Colombia, a mediados y finales los años noventa las corrientes neoliberales y neoconstitucionales marcaron enfrentamientos que promovían por un lado el endurecimiento del castigo para el tráfico de droga y por otro la efectividad de la protección de derechos civiles y sociales que a la época estaban en detrimento. Para la década del 2000, la cooperación internacional apunta nuevamente y con fondos no despreciables –siete millones de dólares- principalmente hacia el fortalecimiento del sistema penal acusatorio oral. Como en la década anterior este será el principal objetivo; no obstante tampoco se abandona la protección de derechos. Así, en estos años, se apoya la asistencia jurídica para la población de escasos recursos así como la la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos.

Se podría decir que en Colombia la cooperación internacional para la reforma judicial estuvo sesgada fuertemente hacia el ámbito penal. Se fortaleció desproporcionalmente a entidades como la Fiscalía sin tomar en cuenta otras necesidades como el acceso a la justicia de sectores precarios. En Colombia la

---

<sup>52</sup> En la Asamblea Constituyente de 1991 tanto la posición de los economistas neoliberales como la de los abogados constitucionalistas fue incorporada en el texto final a través de normativa que apuntaba a la liberalización del mercado así como la declaración de derechos fundamentales. César Rodríguez Garavito. “La Globalización del Estado de Derecho”. Centro de Investigaciones Sociojurídicas –CIJUS-. Colombia. 2009. P.49.

cooperación internacional invirtió sumas de dinero largamente superiores las invertidas en el Ecuador.

Finalmente, como se ha mostrado, este primer periodo de reformas judiciales, en el caso ecuatoriano, inician en la década de los noventa donde las concepciones ligera y densa no fueron tan marcadas como en el país vecino. Por un lado no existía en las élites políticas -con capacidad de decisión-, profesionales en derecho que pertenezcan a grupos de profesionales que se hayan formado en universidades americanas y que tengan poder político influyente y por otro –el más importante-, el Ecuador no formó parte de intereses económicos y políticos por parte de los países donantes lo cual limitó -en términos de apoyo económico- de cierta manera el impulso de la reforma por parte de las agencias de cooperación. Sin embargo el enfoque de las agencias internacionales fue el mismo: fortalecimiento de la Fiscalía General del Estado otorgándole la etapa de instrucción y su independencia del poder ejecutivo, métodos alternativos de resolución de conflictos, gestión de despacho.

En este periodo los actores principales en el tema de reforma judicial son los organismos y agencias internacionales quienes a través de fundaciones y ONG's locales direccionan los fondos destinados a la reforma.

## Capítulo III

### Segundo momento: periodo 2007- actualidad

#### La cooperación internacional en procesos de reforma promovidos por el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos

##### 3.1 Contexto

El Código Orgánico de la Función Judicial –COFJ- expedido el 9 de marzo del 2009 instrumentaliza el nuevo modelo de gestión del Estado propuesto a través de la Constitución y del Plan Nacional del Buen Vivir. El COFJ define la ruta que marcará la transformación de la administración de justicia a través de la organización del funcionamiento de la Función Judicial, donde jueces, fiscales, defensores tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos plasmados en la Constitución y así conseguir una administración de justicia ágil y oportuna para la transformación de la justicia en el Ecuador.

El COFJ establece que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno responsable del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares de la Función Judicial así como la coordinación de los mismos<sup>53</sup>. Además el Consejo de la Judicatura -CJ- es el encargado de la definición y ejecución de políticas para la modernización y mejoramiento del sistema judicial. En cuanto al ejercicio funcional del CJ se dispone que el Consejo Consultivo<sup>54</sup> sea quien diseñe y coordine las políticas de los órganos de la Función Judicial.

Este nuevo marco jurídico implica cambios relevantes en la administración de justicia. Tanto es así que por primera vez se incorpora y regula a la Defensoría Pública como un órgano autónomo de la Función Judicial, al igual que la Fiscalía. En el campo penal se introducen cambios para la implementación del procedimiento oral en toda actuación judicial, garantizando un modelo garantista de derechos.

---

<sup>53</sup> “El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia, y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos”. Art.254 COFJ.

<sup>54</sup> “El Consejo Consultivo se integrará por la Presidenta o Presidente del CJ, la Presidenta o Presidente de la Corte Nacional de justicia, la Fiscal o Fiscal General del Estado y la Defensora o Defensor Público General. Art.265 COFJ. Sin embargo, en el contexto del actual Consejo de la Judicatura de Transición el Consejo Consultivo volvería a establecerse luego de los dieciochos meses programados para la transición.

Además de otros aspectos fundamentales para la transformación como son la estructuración de escuela y carrera judicial, por nombrar solamente algunos.

Por otro lado en 2007 se crea el Ministerio de justicia y Derechos Humanos, cartera de estado encargada de “velar por el acceso a una justicia oportuna, independiente, y de calidad, promover la paz social, la plena vigencia de los Derechos Humanos... mediante normas, políticas, programas y acciones coordinadas con las instituciones relacionadas”. Uno de los objetivos estratégicos de esta entidad de gobierno es “apoyar al sector justicia en la construcción de espacios de coordinación, políticas y programas que promuevan el mejoramiento de su gestión con la finalidad de evitar la impunidad, lograr el acceso universal a la justicia, garantizar el debido proceso y monitorear la calidad de sus servicios.”

En este marco, se presentan a continuación los principales hitos de gestión coordinados y facilitados por el MJDHC de marzo de 2009<sup>55</sup> a agosto de 2011, los cuales tuvieron apoyo técnico y financiero internacional.

**Marzo 2009:** Inician las gestiones del MJDHC en busca de financiamiento internacional para la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial.- Existen acercamientos con la cooperación española y Naciones Unidas para la definición de estudios de prefactibilidad de tres procesos: Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura, Carrera Judicial y Escuela Judicial.

**Mayo a diciembre 2009:** Diseño de la primera fase del proyecto: Plan de Implementación del COFJ. Se llega a acuerdos con SENPLADES, AGECI, AECID y Naciones Unidas, se da inicio de la asistencia técnica de Naciones Unidas y negociaciones para el financiamiento de la primera fase de implementación del COFJ.

**Agosto 2009:** Se realiza un taller para la elaboración del plan operativo de transición para el cambio de la Función Judicial con la presencia de las instituciones del sector justicia (Consejo de la Judicatura, Fiscalía, Defensoría Pública). Se establecen los primeros acuerdos de coordinación del sector, se identifican las principales líneas de inversión y se establece la necesidad de conformar el Consejo Consultivo tal y como lo establece el Código Orgánico de la Función Judicial.

---

<sup>55</sup> Archivo documentos internos de la Unidad de implementación del COFJ. Katty Pazmiño. Ministerio de justicia y Derechos Humanos. 2010.

**Agosto 2009:** Se reúne el Consejo Consultivo, se analizan los resultados del taller y la propuesta del plan de transición. Se decide complementar el diseño de las líneas propuestas para lo cual se conforma una Comisión Técnica que será la responsable de su ejecución.

**Septiembre 2009:** La Comisión Técnica propone la conformación de mesas técnicas de trabajo con representantes de todas las instituciones del sector justicia para el diseño del proyecto: Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial –PICOF–, se solicitan delegados y se realizan algunas reuniones.

**Septiembre 2009 a marzo 2010:** Desarrollo de las asistencias técnicas de Naciones Unidas: Modelo organizacional del Consejo de la Judicatura; análisis cualitativo de sentencias y análisis cuantitativo de carga procesal. Asistencias técnicas de la Conferencia de Ministros de Justicia los países de Iberoamérica – COMJIB- con apoyo de AECID, para desarrollar consultas a fiscales, defensores y jueces, en lo referente a Carrera y Escuela Judicial.

**Febrero 2010:** La Subsecretaría de Planificación del MJDHC diseña el proyecto: Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la justicia (proyecto PICOJ). Incluye:

- Estudios de prefactibilidad de Escuela y Carrera judicial
- Modelo organizacional del Consejo de la Judicatura
- Plan de Comunicación de la Función Judicial
- Conformación, asesoría y facilitación de mesas técnicas interinstitucionales de la Función Judicial para el diseño del Programa de Implementación del COFJ para el periodo 2011-2013. Este Programa incluye 8 líneas de acción o proyectos.

**Agosto 2010:** Por vez primera, mediante oficio suscrito por las máximas autoridades de la Función Judicial, el Consejo Consultivo presenta un programa de inversión plurianual único para toda la Función Judicial para la implementación del COFJ – Programa financiado por la AECID en coordinación con el MJDHC-, que incluye 8 proyectos que deben ser ejecutados por las instituciones de la Función Judicial.

Este Programa fue aprobado, avalado por la SENPLADES en diciembre del 2010 y actualmente se encuentra en ejecución.

**Febrero-Junio: 2011:** Bajo un nuevo requerimiento político<sup>56</sup> se construye el “Plan justicia” el cual constituye un aporte al cambio sustancial de la seguridad jurídica del país. Se trata de cinco estrategias denominadas *ejes de transformación*. El documento elaborado fue el resultado de un trabajo conjunto y coordinado de varias instituciones nacionales y extranjeras desde la coordinación de la Unidad de implementación del proyecto PICOJFJ – AECID del Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos.

### **3.2 Aporte de la cooperación internacional**

#### **3.2.1 Agencia española de cooperación internacional AECID**

El Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos construyó un proyecto para la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial –proyecto PICOJFJ-, el cual desarrolla las bases del nuevo sistema de administración de justicia en el Ecuador. La AECID luego de conversatorios establecidos entre los Ministerios de justicia de Ecuador y España muestra interés en apoyar a los procesos de transformación y modernización institucional en áreas de reforma constitucional, del sistema de administración de justicia y otras relacionadas con la reforma del Estado. Así, se logra el financiamiento del proyecto a través de los compromisos bilaterales adquiridos por Ecuador y España en la XII Reunión de la Comisión Mixta Hispano Ecuatoriana de 10 /11/2010. El Reino de España, a través de la Agencia española de cooperación internacional –AECID-, se compromete a brindar cooperación no reembolsable.

En este sentido, se inicia los acercamientos técnicos para dar como resultado un primer oficio en donde se muestra que la AECID “...financiará las actividades

---

<sup>56</sup> Consulta popular de mayo 2011. Dos preguntas tienen que ver con la sustitución del Pleno del Consejo de la Judicatura con la finalidad de reestructurar el sistema judicial por lo que se solicita al MJDHHC elaborar un plan de transformación para el periodo de transición que asumirían los nuevos vocales del Consejo de la Judicatura.

dirigidas a la mejora de la gobernabilidad y del sistema de administración de justicia en el Ecuador”.<sup>57</sup>

Es así que esta agencia internacional inicia un proceso de cooperación con el Ecuador a través de subvenciones no reembolsables y cuya contraparte es el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos. Los importes que se han realizado cubren gastos de asistencias técnicas, formación y capacitación, estudios técnicos, elaboración de informes, gastos de funcionamiento, pagos de expertos, publicaciones y difusión y son los siguientes:

<b>“Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia” CUP 5061000.853.334</b>					
<b>FONDOS SUBVENCIONES</b>	<b>N°</b>	<b>EUROS</b>	<b>COTIZACION</b>	<b>DÓLARES</b>	<b>PLAZO</b>
SUBVENCION 2009	1708/09	84.385,97	1,51	127.152,79	Jun-11
SUBVENCION 2010	2122/10	300.000,00	1,25	375.000,00	24 MESES A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DE LOS FONDOS
<b>TOTAL FONDOS 2011</b>				<b>502.152,79</b>	

Fuente: Unidad Ejecutora proyecto COFJ

MJDHC-julio 2011

El proyecto PICOFJ, contempla los siguientes ejes de acción:

- Modelo organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial
- Sistema de Carrera Judicial
- Escuela judicial
- Plan de comunicación del programa de implementación
- Plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la cooperación internacional

Este proyecto<sup>58</sup> ha permitido conformar una comisión técnica en el Consejo Consultivo, promover mesas técnicas de trabajo y de discusión participativas con las

<sup>57</sup> Agencia española de cooperación internacional. Oficio 2032 RML/PGR con destinatario Agencia Ecuatoriana de cooperación internacional. 4 noviembre de 2008. P.1.

<sup>58</sup> El proyecto además tuvo el aporte de cooperación internacional por parte de PNUD para asistencias técnicas, las cuales se detallan más adelante.

instituciones que conforman la Función Judicial, realizar acuerdos técnicos e institucionales sobre la base de necesidades priorizadas por los actores de la Función Judicial y con esto diseñar proyectos para que sean financiados por el Estado y ejecutados por cada uno de los organismos del sector justicia como son: Consejo de la Judicatura, Fiscalía General, Defensoría Pública, Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos.

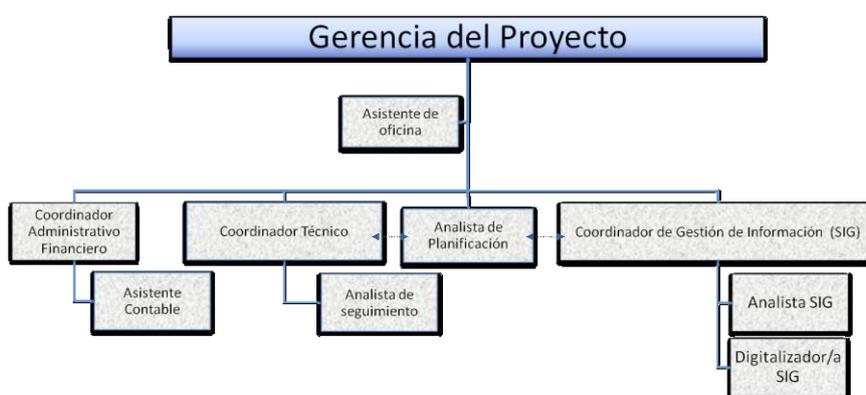
El proyecto PICOFJ además diseñó el “Programa de Implementación de las Instituciones y Procesos establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial”. Este Programa fue construido en consenso a través de los representantes técnicos de todas las instituciones del sector justicia en las mesas de trabajo mencionadas y consta de ocho proyectos:

1. Plan articulado de creación y optimización de unidades judiciales
2. Sistema de información e interconectividad para el sector justicia
3. Comunicación integral de la Función Judicial
4. Carrera judicial
5. Escuela judicial
6. Plan de prácticas profesionales y pasantías de abogacía
7. Plan de acreditación de los consultorios jurídicos de las universidades, servicios de patrocinio, defensa y asesoría para grupos de atención prioritaria
8. Plan de implementación de la Defensoría Pública

Estos proyectos fueron aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES, los cuales empezaron a ser ejecutados a partir de enero de 2011 por las entidades del sector justicia.

En otro sentido, para la ejecución del proyecto PICOFJ-AECID, se creó una unidad al interior del MJDHC. Esta unidad contempla un equipo de trabajo a través de la siguiente estructura:

## Estructura técnica del Proyecto



Fuente: Unidad Ejecutora proyecto COFJ

MJDHC-junio 2011

Esta estructura funciona actualmente al interior de la Subsecretaría de Justicia del MJDHC.

El equipo técnico de la unidad de ejecución del proyecto PICOFJ además de los productos mencionados, ha cumplido desde su creación en 2009 con requerimientos institucionales, interinstitucionales y de gobierno mediante la elaboración de documentos e insumos técnicos para el sector justicia, como:

### ➤ Creación de la Base de datos geográfica del sector justicia

Se trata de una plataforma informática en donde se traspasó a través de un sistema de información geográfico la información de datos estadísticos relacionados con el sector justicia. Esta base ha servido para consultas, reportes y la generación de estadísticas y mapas de cada una de las entidades del sector.

➤ **Estudio sobre tiempos de acceso a una judicatura y cambio de competencia territorial para materia penal**

Es la primera investigación técnica para la ubicación georeferenciada de los servicios de justicia a nivel nacional. Determina también indicadores de tiempos de acceso a una judicatura y proporciona criterios geográficos para la distribución de nuevas judicaturas en materia penal.

➤ **Plan Emergente**

Constituye un estudio en 4 materias prioritarias de primera instancia: civil, penal, niñez y adolescencia, y trabajo. Se trata de un documento fruto de un pedido presidencial por medio del cual se solicita un estudio técnico para elaborar un plan de mejoramiento del sector justicia mediante la creación, incorporación y conversión de juzgados de judicaturas para facilitar la gestión de despacho de los juzgados a nivel nacional.

➤ **Plan justicia**

Este documento conforma una serie de propuestas que se enmarcan en estrategias a las cuales se les denominó ejes de transformación y que son: Modelos de Gestión, Gestión de Talento Humano, Plan de Acceso a la justicia y Ampliación de la cobertura del Servicio y Plan de Infraestructura. Este Plan ha sido presentado al actual Consejo de la Judicatura de Transición en agosto de 2011 para su implementación.

Todas estas investigaciones y estudios han constituido insumos técnicos de gran utilidad. Estos constituyen un aporte a temas vinculados a la reforma judicial del país. Tanto es así, que se han mantenido reuniones técnicas con el nuevo equipo técnico del Consejo de la Judicatura de Transición con la finalidad que estos aportes sean utilizados directamente en la implementación de las líneas de acción definidas.

### 3.2.2 Otros aportes de cooperación internacional: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-

El proyecto PICOF, si bien es financiado principalmente por la Agencia de cooperación española, también tuvo el aporte de PNUD, el cual consistió en asistencias técnicas no reembolsables que constituyeron insumos de gran importancia para el proyecto y el sector. La unidad ejecutora del proyecto, coordinó la elaboración de una serie de investigaciones relevantes en el ámbito técnico para la reforma judicial. Los productos fueron obtenidos en 2010 y son los siguientes:

<b>Documento:</b>	<b>N° Páginas</b>	<b>Elaborado por:</b>
1. Plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la cooperación internacional	14	Dr. Luis Pásara
2. Línea de base de la producción judicial – Aspectos cualitativos	47	
3. Línea de base de la producción judicial – Aspectos cuantitativos	26	
4. Informe sobre la Gestión del Consejo de la Judicatura de la Función Judicial	61	Dr. Fernando Grafe: Modelo de gestión del Consejo de la Judicatura de la Función Judicial - Gestión de Recursos Humanos
		Óscar Navarro: Gestión del ciclo presupuestario
		Óscar Angulo : Compras y manejo de inventarios

Fuente: Unidad Ejecutora proyecto COFJ

MJDHC-junio 2011

### 3.3 Negociación actual de recursos de cooperación internacional –AECID- para el periodo 2012-2014

Actualmente la unidad de implementación del proyecto COFJ se encuentra en negociaciones con la AECID para la consecución de fondos para los próximos años. Los fondos a negociar serán orientados específicamente a los siguientes ámbitos de acción:

- Soporte a la unidad de implementación del proyecto PICO FJ
- Implementación de la carrera judicial
- Implementación de la escuela judicial

El cuadro siguiente presenta un resumen de los fondos que se encuentran en una etapa de negociación a julio de 2011.

#### NUEVOS RECURSOS DE COOPERACIÓN

Año	Monto USD
2012	1.152.000
2013	920.090
2014	820.090
<b>Total</b>	<b>2.892.180</b>

Fuente: Unidad Ejecutora proyecto COFJ

MJDHC-junio 2011

Al respecto, la Agencia española en vista de los resultados obtenidos, ha mostrado interés en continuar como un socio estratégico del MJDHC en temas que consoliden la reforma judicial y la gobernabilidad del país.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Existe una carta de intención reciente en la cual la AECID sustenta lo expresado.

### **3.4 A manera de conclusión:**

#### **En cuanto a logros:**

La cooperación internacional ha permitido a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, los siguientes resultados de relevancia:

- Se conformó el Consejo Consultivo, con representantes de los órganos de la Función Judicial, instancia técnica que dio viabilidad política a las propuestas de las mesas de trabajo interinstitucionales.
- Acuerdos históricos en cuanto a la coordinación de la Función Judicial. Las mesas técnicas de trabajo se reunieron y trabajaron coordinadamente con lo cual se logró construir el Programa con los proyectos que cada entidad debe implementar. Este Programa fue aprobado por la SENPLADES y constituye el primer paso en la implementación del nuevo COFJ.
- Promoción de una visión integral de la Función Judicial, a través de los estudios y publicaciones realizadas.
- Estudios e investigaciones que han contribuido como base teórica, conceptual y técnica para la planificación de procesos de reformas de justicia.
- Posicionamiento del MJDHC como ente coordinador del sector.
- Interés por parte de la AECID en continuar y aumentar los fondos de cooperación para temas vinculantes a la reforma judicial y la gobernabilidad en el Ecuador.

#### **En cuanto a retardos a la ejecución:**

- Burocracia administrativa interna: La unidad ejecutora del proyecto PICOJFJ al ser parte de la Subsecretaría de Justicia, está sujeta a realizar todo proceso administrativo<sup>60</sup> a través de las coordinaciones administrativa y financiera del

---

<sup>60</sup> Por ejemplo para la realización de un taller de trabajo, es necesario solicitar al departamento financiero una certificación presupuestaria, la cual demora en promedio dos días. Una vez obtenido este documento se debe realizar una solicitud de requerimiento del evento a realizar al departamento administrativo. En total este trámite sencillo puede demorar hasta una semana, lo cual retarda los requerimientos políticos e institucionales que la Unidad debe responder eficientemente. Por otro lado el lugar del evento depende de los convenios con proveedores que tiene el departamento administrativo, con lo cual se limita también la independencia del requerimiento.

MJDHC, lo cual puede retrasar considerablemente la ejecución de una actividad.

- Burocracia administrativa externa: los procesos administrativos que requieren realizarse de manera oficial con las instituciones (como por ejemplo reprogramaciones presupuestarias) coordinadoras como SETECI y SENPLADES retardan notablemente el desarrollo de las actividades previstas<sup>61</sup>.
- La planificación de las actividades del proyecto pueden ser susceptibles de modificaciones debido a requerimientos institucionales e interinstitucionales, lo cual implica reprogramaciones presupuestarias que retardan la ejecución financiera de los recursos.
- A partir del 2010 SETECI y AECID diseñaron un nuevo sistema para la ejecución de los fondos de subvención. Este consiste en que a partir de ciertos montos para la contratación de un producto o servicio es necesario contar con la aprobación de AECID. Este sistema de control también influye en el retraso de ejecución.
- En cuanto a seguimiento, AECID solicita a la unidad ejecutora un reporte cuatrimestral en donde se especifica el avance técnico y presupuestario de acuerdo al formato establecido por el cooperante. Este tipo de seguimiento si **bien es necesario ya que se verifica la ejecución financiera y de actividades** de acuerdo a la planificación anual (POA), no refleja el impacto o contribución en fallas estructurales del sistema. En este sentido es necesario establecer indicadores y metas vinculadas no solo al cumplimiento del objetivo general de una actividad sino relacionado en un nivel más amplio que es el de las fallas mismas del sistema.

Finalmente, este segundo momento de reforma se desarrolla con el surgimiento de la constitución de 2008 y como se mencionó en el marco teórico va a orientar la normativa hacia un nuevo enfoque, donde la cooperación internacional tiene que

---

<sup>61</sup> Tanto es así que en abril de 2011, la AECID realizó el depósito de una segunda subvención. Estos fondos no fueron disponibles por parte del MJDHC sino luego de dos meses, ya que no se contaba con la aprobación de SENPLADES para el incremento del techo presupuestario del Ministerio de justicia.

enmarcarse en función de los objetivos nacionales y del Plan Nacional del Buen Vivir. Es decir aparecen nuevos actores con nuevas reglas y en un contexto distinto aquel de los años noventa. El actor principal de este momento es el Estado quien a través de entidades de planificación y control como SENPLADES y SETECI direccionará el fin de los fondos recibidos por CI.

## Capítulo IV

### Conclusiones y recomendaciones

Para una mejor comprensión las conclusiones se las ha dividido en tres partes: conclusión general, conclusiones y recomendaciones en cuanto al aporte de la cooperación internacional y conclusiones específicas del proyecto PICOJ.

#### 4.1 Conclusión general

- Los problemas en la administración de justicia en el Ecuador prácticamente son los mismos tanto en el primer momento en los años noventa como en el segundo a partir del año 2007. Los ejes de acción en los dos periodos son prácticamente los mismos pero en un contexto distinto con fines y actores diferentes

En este sentido, ya en el Plan Integral de Reformas de 1995 se definen fallas estructurales –lentitud, corrupción, injerencia política, despacho caótico y arcaico, procedimiento escrito poco transparente, bajo nivel académico y profesional de jueces y personal administrativo...- que hacen que la ciudadanía tenga muy poca confiabilidad en los jueces, sentencias, funcionarios judiciales, abogados, policía.

Si comparamos los pilares del Plan de 1995 (Fortalecimiento Institucional, racionalización del área operativo-funcional y capacitación en el área humana), con los programas, proyectos y líneas de acción que en los últimos años se han propuesto, se puede observar que prácticamente son iguales. Así, en el Plan de transformación de la justicia que el MJDC ha presentado al actual Consejo de la Judicatura de Transición -para su implementación en los próximos dieciocho meses a partir de agosto 2011- con sus cinco ejes de acción: Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura, Acceso a la justicia, Talento Humano, Escuela y Carrera judicial e Infraestructura y Tecnología, se constata que los objetivos son similares que aquellos del Plan<sup>62</sup>,

---

<sup>62</sup> Selección técnica de magistrados y funcionarios judiciales, carrera judicial, acceso a la justicia, redefinición de funciones administrativas y jurisdiccionales, celeridad y uniformación en los procedimientos judiciales, formación profesional de jueces, introducción de sistemas de registro electrónico para el sistema oral en audiencias, entre otros. De igual manera los proyectos del actual Programa de inversión 2010-2013 con sus ocho proyectos mencionados en el capítulo III de este estudio, son muy similares a otros objetivos del Plan de 1995 ya mencionados, por ejemplo: informatización e interconexión de los procesos judiciales, mejoramiento de la infraestructura,

incluso éste es más abarcativo en varios aspectos, por ejemplo entre sus objetivos se expone la necesidad de una reglamentación, capacitación y control de la función de los peritos, o la introducción de la conciliación como opción fuera del proceso judicial, lo cual ninguno de los proyectos y planes actuales han tomado en cuenta, al menos directamente entre sus líneas de acción.

Sin embargo el contexto en que estos ejes de acción son propuestos en los dos periodos es completamente distinto. En el primer momento a inicios de los años noventa la reforma llega a nuestro país dentro de un marco regional establecido por un modelo económico específico –libre mercado- llevado a cabo principalmente por los Estados Unidos. El fin de la reforma a nivel regional era el de tener un modelo judicial conforme al americano con reglas claras para que el mercado pudiese operar en toda la región. Por lo tanto, los actores que inciden en estos procesos son las organizaciones alineadas con esta política y que son el Banco Mundial, la USAID, el FMI, principalmente; los actores nacionales son las contrapartes como fundaciones y ONG's, y son quienes lideran estos procesos tanto en la parte conceptual-técnica como en la administración de los fondos. Entonces la política asumida teóricamente correspondería a la concepción ligera, analizada en el primer capítulo.

El segundo momento en cambio será resultado de la Constitución del 2008 cuya mirada tiene que ver con la democratización de la justicia (concepción densa según el marco teórico de este estudio). Es decir el fin de la reforma en este periodo será la garantía del derecho al acceso a la justicia, generando un Estado democrático donde todos objetivamente tenemos los mismos deberes y derechos frente al Estado. Por lo tanto, la justicia debe velar por la garantía de estos derechos y no solo de las mayorías sino sobre todo de los más desfavorecidos. Por lo tanto hoy el único actor que lidera el proceso de cooperación para la reforma es el Estado (a través de SENPLADES y SETECI) y el organismo directamente responsable y ejecutor es el Consejo de la Judicatura de Transición.

---

fortalecimiento de programas de defensores públicos y asistencia legal para personas de bajos recursos, generación de un sistema estadístico de causas, entre otros.

De esta manera, la cooperación internacional hoy en día juega un papel muy distinto a aquel de los años noventa. El financiamiento de la reforma judicial que vive actualmente nuestro país es con fondos de inversión nacionales. El proyecto PICOJ, financiado por AECID no tiene incidencia en el proceso mismo de reforma, sino que representa un medio de aportar insumos técnicos. No existen directrices provenientes de AECID o de otra agencia<sup>63</sup> de cooperación sobre las propuestas de proyectos y programas a realizar como parte de los procesos de reforma. Hoy en día no sería factible que una institución de gobierno como la desaparecida Projusticia direccionara fondos de cooperación sin control.

Finalmente la cooperación internacional que ha recibido nuestro país, ya sea por los fines contextuales de la época o por otras razones no han logrado dar solución a las fallas estructurales del sistema y que se evidencia en los próximos párrafos.

#### **4.2 Conclusiones y recomendaciones en cuanto al aporte de la cooperación internacional**

- De manera general, el análisis de los efectos producidos por los fondos de cooperación internacional utilizados en reformas del sistema judicial está aun por desarrollar. La mayoría de sistematizaciones realizadas en este ámbito comprenden una descripción de actividades de un proyecto ejecutadas en un determinado periodo, o a su vez la presentación de la gestión de la cooperación, entendida esta en términos monetarios en los distintos sectores de intervención. Este tipo de informes presenta sin duda un marco informativo válido y necesario, pero también se debe contar con la sistematización y evaluación de las experiencias exitosas o no y que más allá del cumplimiento de actividades tuvieron un impacto en el sistema. Igual o quizá más importante es conocer las experiencias que fracasaron, resultaría beneficioso contar con la documentación correspondiente que sirvan de lecciones en este ámbito. La SETECI por su rol,

---

<sup>63</sup> Tanto es así que USAID a través del EWMI (East-West Management Institute) financia actualmente el "Programa fortalecimiento de la justicia" pero no se trata de un proyecto con incidencia ya que los únicos planes y proyectos que el Consejo de la Judicatura de Transición ha tomado como insumos, son los aportados por el Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos.

tiene gran importancia e incidencia en el manejo de la cooperación ya que todas las carteras de estado tienen que seguir los formatos y requerimientos establecidos por esta secretaría. Así los balances y sistematizaciones deben ir más allá de datos estadísticos, por ejemplo en materia penal, la evaluación debe ir enfocada en estudios que muestren la relación de la aplicación de un método en el aumento o disminución del cometimiento de delitos.

- Al igual que el caso colombiano, en nuestro país el inicio de la inversión de la cooperación internacional en reformas judiciales fue enfocado en función de intereses políticos, así la inversión en el ámbito penal fue desproporcionada al resto de materias procesales. En este sentido, si bien esta ayuda ha sido necesaria para el fortalecimiento tanto institucional como en estudios de diagnóstico, la actual cooperación debe ir orientada hacia aspectos esenciales como son la eficiencia judicial en el resto de materias. El ámbito de familia, niñez y adolescencia o violencia son muy importantes para el desarrollo de toda sociedad.
- Los objetivos programados por la mayoría de las agencias internacionales en el área de capacitación no han sido cumplidos. En efecto, si bien la cooperación internacional ha invertido en capacitación a jueces así como en el fortalecimiento de escuelas judiciales, aún no se enfoca directamente en fallas estructurales del sistema como por ejemplo, el campo académico. Es en este sentido donde se deben enfocar recursos de cooperación, los cuales no necesariamente deben ser en términos monetarios sino en asistencia técnica o a través de convenios con académicos de universidades internacionales. Por supuesto la malla curricular de las universidades deben ser analizadas y rediseñadas conforme a los principios establecidos en la Constitución y el COFJ.

En nuestro país si bien se ha dado un gran paso en la protección de derechos sociales al menos en cuanto a su nombramiento constitucional, queda el más difícil que es aquel de la implementación y su efectivización, por lo tanto si se quiere un cambio del derecho tradicional legalista hacia la construcción del derecho constitucionalista no se dará por la existencia de una norma vigente, o a

través de un curso académico específico, sino a través de un proceso que inicie desde la formación universitaria<sup>64</sup>.

Así, este proceso debe continuar en una escuela judicial que no sea concebida como una prolongación universitaria tradicional legalista sino como un espacio de afinamiento en el ámbito profesional (nuevas tecnologías, nuevos delitos, etc.), académico (construcción de jurisprudencia a través de principios, derecho comparado...) y ético, en función de los cargos que desempeñan los funcionarios judiciales (jueces, peritos, personal administrativo, etc).

- La inversión en la implementación de métodos alternativos de solución de conflictos –MARC- como son los centros de mediación, no tendrá resultados de impacto real si no existe una política de justicia que impulse la implementación de estos métodos en el sistema judicial. Esto implica aspectos de fondo que van más allá de la promoción y financiamiento para que entidades privadas o del estado creen estos espacios de conciliación. Esta política, debe ir acompañada de un plan de implementación que vincule aspectos normativos<sup>65</sup> con los procesales. Este plan debería contener un estudio técnico para establecer una tipología de centros de mediación cuyo funcionamiento debería ser estandarizado a nivel nacional para ofrecer un mismo servicio en cualquier parte del país. Es imprescindible también contar con un modelo de gestión, con estudios de oferta y demanda. En este sentido al igual que un plan de creación de juzgados se debe definir conjuntamente con actores involucrados (jueces, defensores, mediadores, representación ciudadana) cuáles son las variables técnicas que se deben considerar para la creación de un centro de mediación como por ejemplo analizar el porcentaje de causas de familia, trabajo e incluso materia contravencional que son susceptibles de ser solucionadas por este

---

<sup>64</sup> Es alarmante los resultados de estudios sobre los efectos de una formación académica débil en la resolución de casos: "Las sentencias-como producto esencial del juzgador- son fruto de la constitución profesional de un abogado con determinados rasgos en medio de una formación académica débil; rasgos que configuran una pobreza jurídica bastante marcada .". Luis Pasara. Línea Base Cualitativa. 2010. P.16.

<sup>65</sup> En Chile la norma obliga a que los casos que no son exclusivamente judiciales pasen primero por un mediador. Si las partes no llegan a un acuerdo y deciden judicializar el caso, en ese momento la causa ingresa a la judicatura correspondiente. Esta obligatoriedad reduce notablemente la congestión procesal en los juzgados. Entrevista realizada a Jaime Arellano, especialista en reforma procesal chilena. Junio 2011.

medio, los costos que implican ahorro al estado y a las personas, la localización cercana a la población, entre otras variables. La escuela judicial debería incluir en su malla curricular la formación inicial, continua y especialización de mediadores. De igual manera, la carrera judicial debe incluir los mecanismos de ingreso, ascenso, control y disciplina para los funcionarios de estos centros.

Es en este sentido que falta muchísimo para hacer efectivo los MARC. Por tanto los fondos de cooperación deberían atacar estos problemas de fondo que aún no han sido tomados en cuenta por parte de los proyectos que las carteras de estado elaboran.

- Para mayor eficacia en los proyectos de reforma judicial susceptibles de cooperación se debe enfocar en los nudos críticos del sistema. Solo así se puede decir que un proyecto contribuye verdaderamente al fortalecimiento del sistema de justicia.

Se conoce por ejemplo que la suspensión de audiencias por falta de coordinación interinstitucional es una de las causales que retardan mucho los juicios. No es de sorprenderse si no existe un modelo de gestión interinstitucional –para el caso penal-. Entonces es imperante el diseño de un modelo de gestión el cual para que sea institucionalizado debe concebirse desde su diseño con la participación de los organismos involucrados. En este aspecto es indispensable tomar en cuenta las características sociales y culturales del país y de las instituciones que lo conforman ya que muchas veces este desconocimiento es la causa de la no efectividad de un proyecto.

Otro nudo crítico es la congestión procesal. Al respecto, se han realizado estudios para el inventario (clasificación de causas en activas y pasivas) y la depuración misma (concluir con una sentencia) de la acumulación de causas; se han calculado costos para identificar el número de personal necesario para el acompañamiento a este proceso.<sup>66</sup> Este es un claro ejemplo de emplear recursos para dar solución al efecto del sistema más no a sus causas. Por lo tanto, si bien en un primer momento se debería realizar la depuración, no se debe olvidar

---

<sup>66</sup> En un estudio realizado por Projusticia en noviembre de 2010, estableció que el costo para la depuración de las causas represadas sería de tres millones de dólares.

enfocar el tratamiento a salidas alternativas<sup>67</sup> para los ingresos procesales actuales, lo cual hace que un porcentaje considerable de causas tengan solución pronta. Los procesos de capacitación que provienen de fondos internacionales podrían ser enfocados en la aplicación de estos métodos para lo cual se debería invertir más en el intercambio de jueces en países donde las salidas alternativas tienen un alto porcentaje de utilización.

- Una de las causas estructurales que no permite un adecuado servicio de justicia para el ciudadano es la desarticulación del sistema de justicia. Es decir jueces, defensores, fiscales y policías judiciales no cuentan con un sistema coordinado de trabajo. Cada institución tiene sus propios procedimientos y protocolos de atención. Esto causa grandes trabas al sistema restando un altísimo porcentaje de efectividad<sup>68</sup>.

En el caso de la infraestructura las brechas también son considerables. Mientras la Fiscalía ha sido fortalecida en gran medida, la Defensoría Pública es una entidad pequeña que apenas cuenta con alrededor de 200 defensores a nivel nacional.

Actualmente existe la intención de agrupar los servicios de justicia en unidades conjuntas. Este es el caso de los CUACS –centros unificados de atención ciudadana- en donde se han establecido funciones de Fiscalía, juzgados, policía, defensoría, entre otros. Sin embargo no se cuenta con un convenio interinstitucional de operaciones o modelo de gestión, con lo cual lo único que se logrará es tener las entidades cerca más no un servicio coordinado.

Al respecto, los estudios técnicos llegan solamente a la enunciación de esta problemática más no a la definición de soluciones. En este aspecto podría

---

<sup>67</sup> Según el avance de informe de la Universidad de TALCA sobre la Actuación de los jueces de garantías penales y fiscales del país, a nivel general los acuerdos reparatorios, abreviados y procedimiento simplificado son utilizados en porcentajes extremadamente bajos en todo el país (del 0 al 5% de las causas, según el juzgado).

<sup>68</sup> En el caso de flagrancia, esta desarticulación entre operadores de justicia ocasiona que los delitos y contravenciones no sean detectados adecuadamente. En una visita realizada a los juzgados de flagrancia en Quito, se pudo constatar que el número de audiencias en esta materia son mínimas – un promedio de 3 diarias según el día-. Esto se debería a que los protocolos administrativos que debe cumplir la policía judicial y el fiscal no son los mismos. Por ejemplo, a un policía judicial le toma alrededor de dos horas el custodiar y llevar a un detenido a las oficinas de la policía judicial; si la flagrancia sucede al final del turno horario del policía, éste prefiere dejar libre al presunto flagrante, de igual manera si la flagrancia sucede en un barrio alejado del juzgado de flagrancia.

funcionar la cooperación Sur-Sur. El gobierno chileno ha mostrado su interés en este tipo de cooperación y al ser el sistema penal de este país un modelo de funcionamiento coordinado, se debería impulsar el intercambio de esta experiencia exitosa.

Por supuesto en primer lugar debe existir el impulso y la coordinación política en el ámbito de las autoridades de cada entidad de la Función Judicial, para que los equipos técnicos trabajen conjuntamente en la elaboración de un solo modelo de gestión operativo.

- La cooperación que proporciona la AECID al Ministerio de justicia representa una gran oportunidad para actuar sobre algunos aspectos de fondo que han sido mencionados, al menos en el diseño de propuestas enfocadas en ello.

La coyuntura política actual que vive nuestro país es el espacio idóneo para estas fallas estructurales que como mencionamos han sido detectadas hace ya dos décadas. Hay que estar conscientes que el cambio en la justicia no puede darse inmediatamente, es más sería lamentable que por requerimientos políticos se implementen nuevas judicaturas inmediatamente sin respetar procedimientos técnicos y conceptuales que sentarán las bases del cambio. Así, el Plan de transformación de la justicia entregado al CJT proporciona un cronograma de coordinación e implementación que debe seguirse, sino se correría el gravísimo riesgo de contar en el corto plazo con el mejoramiento de la infraestructura – juzgados- pero con los mismos problemas estructurales ya conocidos por todos.

- Si bien se ha logrado que la cooperación internacional esté enmarcada en los objetivos nacionales del Plan Nacional del Buen Vivir, en la práctica no se puede asegurar si se trata más de un procedimiento burocrático del traspaso de fondos que lo que implica el alineamiento con el PNBV. En este sentido, urge una revisión de indicadores del Plan en cuanto al cumplimiento de objetivos. De igual manera los indicadores de mejoras del sistema o fortalecimiento del sector deben ser diseñados en función de objetivos de fondo y no del resultado de un problema.

Los proyectos presentados a la SENPLADES deben ser exhaustivamente analizados por personal especializado en el área para conocer si la ayuda efectivamente contribuye a las fallas estructurales del sistema de justicia y no a

un efecto –como por ejemplo la vulneración del debido proceso y la calidad de sentencias-. La administración de justicia según los principios constitucionales va más allá de la aplicación de normas -o las pruebas presentadas por las partes en un juicio-, solamente cuando se comprenda el verdadero rol de la justicia el seguimiento dejará de ser reportes financieros que no muestran realmente los cambios de fondo.

#### **4.3 Conclusiones específicas del proyecto PICOF:**

- La ejecución presupuestaria y técnica del proyecto PICOF en ocasiones tiene retardos debido a procesos burocráticos administrativos tanto al interior del MJDHC como externamente, es decir con los organismos de coordinación de cooperación AECID, SETECI, SENPLADES.

A nivel externo, estos procesos podrían ser agilizados si se suprimieran algunos de los procedimientos (como tener una misma aprobación por varias instituciones)<sup>69</sup>. Para esto, SENPLADES podría tener una unidad específica o un equipo de trabajo –analistas- que se encargue solamente de los procedimientos administrativos de cooperación internacional y no de aquellos de inversión que tienen que ver con todos los proyectos de las carteras de estado.

A nivel interno del MJDHC, los procesos de cooperación no son conocidos por el personal de apoyo administrativo y financiero. Se debería capacitar a los funcionarios con la finalidad de que estos trámites no causen retardo en la ejecución de las actividades del proyecto y se proporcione cierta holgura en la elección de proveedores para la elaboración de eventos, talleres de trabajo y otros que sean necesarios en la ejecución de un proyecto financiado a través de cooperación internacional.

- En el momento coyuntural político del reciente Consejo de la Judicatura de Transición, la implementación del Plan justicia -proporcionado por gestión de la unidad del proyecto PICOF- ha sido una recomendación de los tomadores de

---

<sup>69</sup> Por ejemplo la aprobación de un proyecto como la ampliación del mismo –en el caso que un proyecto se vuelve plurianual- necesita del análisis y aprobación de SETECI, Ministerio Coordinador, SENPLADES y AECID. Cada entidad tiene sus formatos y tiempos de aprobación distintos, lo cual retarda considerablemente el proceso.

decisiones en el ámbito político. El CJT tiene la gran responsabilidad de actuar como una sola entidad, por lo tanto la coordinación con los organismos que forman parte de la Función Judicial debe ser fortalecida consolidando espacios políticos y de trabajo técnico para así lograr la tan ansiada transformación del sector.

Por tanto, es en este campo donde la cooperación internacional ya sea a través del proyecto PICOOF como de otros organismos vinculados al sector justicia que reciben cooperación, debe fortalecer su asistencia. En este sentido por citar un ejemplo, el nuevo modelo de gestión propuesto para las judicaturas –separando funciones administrativas de las jurisdiccionales- no podrá implementarse sin un proceso previo de capacitación a jueces y demás funcionarios que como se mencionó inicia en la universidad, tampoco sin una tecnología e infraestructura adecuada y peor aun si el marco normativo obstaculiza los intentos de cambio. Asegurar que en dieciocho meses la transformación de la justicia será efectiva parecería algo inseguro pero si es posible actuar sobre los aspectos de fondo estructurales y crear las bases del cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia ecuatoriana de cooperación internacional, *Informe de cooperación internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009*. Quito-Ecuador. 2010
- Artieda, Michelle, *proyecto Plan de implementación del Código Orgánico de la Función Judicial*. Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos. Subsecretaría de Planificación. Noviembre de 2009
- Ávila, Ramiro Santamaría, *Los retos en la exigibilidad de los derechos del buen vivir en el derecho ecuatoriano en La protección judicial de los derechos sociales*. Serie justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad. Ministerio de justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador, 2009
- Ávila, L y Andrade, S. *La Transformación de la justicia*. Serie justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad. MJDH. 2009
- Ávila, Ramiro Santamaría, *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia en Constitución del 2008 en el contexto andino*. Serie justicia y Derechos Humanos Neoconstitucionalismo y Sociedad. Ministerio de justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador, 2008
- Bamberra, Vania. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Editorial siglo XXI México, 1974
- Código Orgánico de la Función Judicial COFJ. Registro Oficial N° 544, Quito 9 de marzo de 2009
- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Correa, Sutil Jorge, *La ineffectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, compilado por Guillermo O'donnell y Juan E. Méndez. Editorial SAICF. Buenos Aires Argentina, 2002
- Correa, Sutil Jorge, *Reformas Judiciales en América Latina: ¿buenas noticias para los desfavorecidos?*, compilado por Guillermo O'donnell y Juan E. Méndez. Editorial SAICF. Buenos Aires Argentina, 2002
- *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005)*. Foro de Alto Nivel. Paris, 2005
- Garro, Alejandro, *El acceso de los pobres a la justicia en América Latina*, en *La ineffectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, 2002
- Grafe, Fernando, *Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura de la Función Judicial*. Quito, Ecuador 2010
- Grupo de trabajo conjunto del sector justicia ecuatoriano, *La Administración de justicia en el Ecuador: Plan Integral de Reformas*. Ecuador, 1995

- Hernández, Carmen R, *Sistematización de actividades y Gestión de Projusticia*. Ministerio de justicia, Derechos Humanos y Cultos. Quito, 2011
- ISVOS Investigaciones Socioeconómicas, *Estudio sobre percepción de los usuarios de los servicios de justicia en el Ecuador*. Quito, Ecuador, 2010
- Méndez, Juan. *Reforma institucional: el acceso a la justicia*, compilado por Guillermo O'donnell y Juan E.Méndez. Editorial SAICF. Buenos Aires Argentina, 2002
- Merino, Valeria, *Avances en el proceso de reforma judicial desde que se preparó la primera estrategia integral en 1995*. CLD., Ecuador, 2000
- Moreno, Francisco, *Estudio de elementos a considerar para la implementación de las carreras de la Función Judicial, en especial la carrera judicial y la carrera fiscal*. COMJIB-MJDHC. Madrid, 2010
- Pásara, Luis, *Línea Base Cualitativa*. Quito, Ecuador, 2008
- Pásara, Luis, *Línea de Base de la producción de la Función Judicial. Aspectos cuantitativos*. Quito, Ecuador, 2009
- Pásara, Luis en *La transformación de la justicia*. Ministerio de justicia y Derechos Humanos. Santiago Andrade Ubidia y Luis Avila Linzán Editores. Quito, Ecuador, 2009
- Pásara, Luis, *La cooperación internacional en materia de justicia en el ámbito Latinoamericano*. Universidad de Salamanca, 2005
- *Programa de Acción de Accra*. Ghana, 2008
- Rodríguez, César Garavito “La Globalización del Estado de Derecho. En *“Neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina”* Bogotá, Colombia
- SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Ecuador
- Uprimny, Rodrigo, Rodríguez César y García Mauricio, *Más allá de la oferta y la demanda: análisis sociojurídico de la justicia colombiana a comienzos de siglo*. [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

## **Páginas internet**

- [www.seteci.gob.ec](http://www.seteci.gob.ec) , Acceso: 15 de junio 2011.
- [www.minjusticia.gob.ec/junio 2011](http://www.minjusticia.gob.ec/junio 2011). Acceso: 5 de junio 2011

## **Entrevistas:**

- Pazmiño, Katty. Gerente proyecto Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial.
- Jaramillo, Ana Lucía. Directora Projusticia periodo 2009-2010
- Arellano. Jaime. Asesor en reformas judiciales. Grupo Alianza Chile