

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

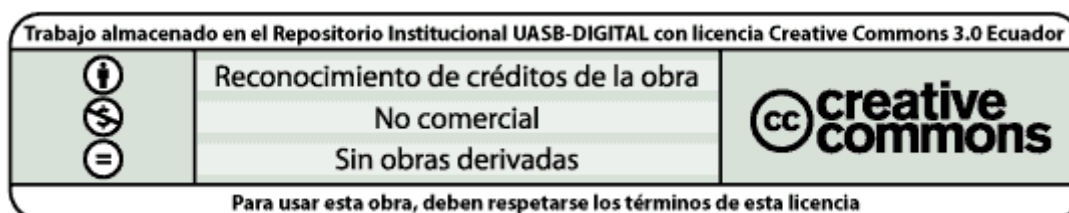
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

**El aporte de la cooperación internacional en el proceso de
reforma de la justicia del Ecuador**

Autor: Daniel Rupay Egas Torres

Director: Daniele Benzi

Quito, 2015



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Daniel Rupay Egas Torres, autor de la tesis titulada “El aporte de la cooperación internacional en el proceso de reforma de la justicia del Ecuador” mediante el presente documento dejo constancia que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título Magíster en Relaciones Internacionales con Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:.....

Firma:.....

Resumen

La presente investigación examina cuáles son los aportes de la Cooperación Internacional (CI) en el proceso de reforma de la justicia en Ecuador desde los años 90 y en este contexto describe sus dinámicas y orientaciones, en diferentes períodos.

Fue central comprender por qué instituciones de gran influencia como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se volcaron a impulsar la reforma de los estados y del sector justicia. Por ello, este proceso se sitúa en una temporalidad extensa que abarca dos dimensiones: la reforma de las estructuras del Estado y las transformaciones de los sistemas específicos de justicia. En esta perspectiva central, que reenvía al objeto de esta tesis, el referéndum y la consulta popular del Ecuador del 2011, sobre la reforma de la justicia, no es sino uno de los hitos de una reforma del sector más amplia que debe remontarse a los procesos explícitos diseñados por el “Consenso de Washington”, en la décadas de los 90 y 2000 y que hablan, entonces, ya de una intervención programada de muchos actores y entre ellos, protagónicamente de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), con sus iniciativas judiciales de promoción de las economías de mercado y en paralelo el reforzamiento de un modelo de desarrollo neoliberal. En otro período posterior de la reforma del sector, los organismos de CI disminuyen su incidencia, ante un Estado que reasume un protagonismo que había perdido.

La metodología empleada privilegia el mapeo de las intervenciones de la CI y evidencia cómo las cuantificaciones de sus aportes son solo indicadores parciales, que miden la importancia de su influencia en el proceso de estas reformas.

Como conclusión, se llega a valorar el peso del aporte de la CI en la reforma de la justicia; se encuentra la variación en el protagonismo de su intervención frente al otro actor central, el Estado. Por otra parte, se develan las modalidades de intervención de la CI en el proceso de reforma de la justicia en el Ecuador.

Las reformas se tomaron aquí como principal objeto de investigación empírica y por ello se buscó identificar las agendas de los organismos internacionales; con este aporte se abre el paso a que otras investigaciones indaguen más allá las implicaciones políticas y sociales de tales reformas en el campo nacional y global.

Palabras claves: Cooperación Internacional, reforma, justicia, mapeo.

Dedicatoria

A mi esposa Doris Maldonado y a mi hija Yanua Egas, mis amores, por ser mi inspiración en todo lo que emprendo.

A mi padre Raúl Egas, amigo incondicional y ejemplo a seguir, por su incansable apoyo proporcionado y por la enseñanza constante impartida durante toda mi vida.

A mi madre Cecilia Torres, pilar fundamental de mi vida, por su sabiduría y su siempre oportuna orientación.

A mis hermanos Amancay Egas y Matsunay Egas por su apoyo incondicional de toda la vida.

A mis sobrinos Emanuele, Alissia e Isabella que les tengo siempre en mi corazón.

A mi familia política, mi suegra Elsi Alarcón, mis cuñadas María Fernanda y Karina Maldonado por su cariño y apoyo de siempre.

Agradecimiento

Agradezco al profesor Marco Romero por su apoyo académico durante todo el desarrollo del Programa de Maestría en Relaciones Internacionales y a mi Director de Tesis, Daniele Benzi, por la acertada guía en este último paso para la obtención de mi título de Magister.

Tabla de contenido

Introducción	12
Capítulo uno.....	14
1.1 La intervención de la CI en la reforma judicial en América Latina (AL)	14
1.1.1 Reforma del Estado y reforma de la justicia en AL	16
1.1.2 Historia de las reformas judiciales en AL	20
1.1.3 La incursión de las IFIS en el proceso de reforma de la justicia en AL..	23
1.1.4 Tipología de las reformas judiciales en AL	24
1.1.5 Las reformas pro-mercado	26
1.1.6 La intervención de CI en el sector justicia en América Latina	27
1.1.7 Introducción de la CI en el sector de justicia del Ecuador	34
1.2 La reforma de la justicia en Ecuador	35
1.2.1 Diagnóstico situacional	35
1.2.2 Fases de la reforma de la justicia en el Ecuador	37
1.2.3 Evolución de la reforma del sistema de justicia en el Ecuador	39
1.2.4 La conformación de Sector Justicia en el país y los ámbitos de su reforma.....	45
Capítulo dos	49
2.1 La cooperación internacional en el período de PROJUSTICIA.....	49
2.1.1 Hitos históricos de la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia, PROJUSTICIA	49
2.1.2 Líneas de trabajo de PROJUSTICIA	51
2.1.3 Principales logros de la acción de PROJUSTICIA entre 2005 y 2011 ...	52
2.1.4 Mapeo de la cooperación internacional durante la existencia PROJUSTICIA	54
2.2 La cooperación internacional después del referéndum nacional de mayo de 2011	63

2.2.1 Hitos históricos del Consejo de la Judicatura de Transición (CJT)	63
2.2.2 Ejes estratégicos del CJT	64
2.2.3 Principales logros de la acción del CJT entre julio de 2011 y enero de 2013.....	65
2.2.4 Mapeo de la cooperación internacional en el período del CJT	70
2.2.5 Hitos históricos del Nuevo Consejo de la Judicatura (NCJ)	73
2.2.6 Líneas de trabajo del Nuevo Consejo de la Judicatura.	73
2.2.7 Mapeo de la cooperación internacional en el período del NCJ.....	78
2.3 Análisis comparativo de los aportes de la intervención de la CI en la reforma de la justicia del Ecuador entre 1996 y 2015.....	86
Conclusiones	91
Bibliografía	94
Anexos	101

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Tipología de cooperación internacional para el desarrollo	15
Cuadro 2: Estrategia del BID para la de reforma y modernización del Estado en AL .	19
Cuadro 3: Reforma Judicial del BID en AL.....	29
Cuadro 4: Financiamiento del BID en una muestra de nueve países de AL.....	32
Cuadro 5: Financiamiento del BID en una muestra de nueve países de AL por año y período	33
Cuadro 6: Evolución de la Reforma de la Justicia en Ecuador	45
Cuadro 7: Resumen económico de la intervención de la Cooperación Internacional con PROJUSTICIA	56
Cuadro 8: Resumen económico de la intervención de la Cooperación Internacional durante la transición.....	72
Cuadro 9: Resumen económico de la intervención de la Cooperación Internacional durante el nuevo Consejo de la Judicatura.....	80
Cuadro 10: Cooperación Internacional N-S para la reforma de la justicia en el Ecuador 1996-2015	87
Cuadro 11: Comparación entre la inversión estatal y la de la cooperación internacional para la reforma de la justicia en el Ecuador.....	90

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Fases de la reforma de la justicia en el Ecuador desde los años 90	38
Gráfico 2: Conformación de la Función Judicial.....	46
Gráfico 3: Interacciones del Consejo de la Judicatura	48
Gráfico 4: Ejes estratégicos de trabajo del CJT.....	64
Gráfico 5: Comparativo de causas terminadas	66
Gráfico 6: Líneas de trabajo del nuevo Consejo de la Judicatura.....	74
Gráfico 7: Financiamiento de la cooperación internacional Norte-Sur para la reforma de justicia en Ecuador 1996-2015	88
Gráfico 8: Número de financiadores y proyectos de cooperación internacional para la reforma de justicia en el Ecuador 1996-2015	89

Índice de Anexos

Anexo 1: Datos básicos del convenio BIRF 4066.....	101
Anexo 2: Datos básicos del convenio ATN/5687/EC	101
Anexo 3: Datos básicos del convenio ATN/SF-10124/EC	101
Anexo 4: Datos básicos del convenio USAID: 518-120.....	102
Anexo 5: Datos básicos del convenio UNICEF	102
Anexo 6: Datos básicos del convenio Embajada de Francia.....	102
Anexo 7: Datos básicos del convenio TF-51227-EC	102
Anexo 8: Datos básicos del convenio AECID I.....	103
Anexo 9: Datos básicos del convenio AECID II.....	103
Anexo 10: Datos básicos del convenio AECID III	103
Anexo 11: Datos básicos del convenio Modelo Notario Digital y Archivo Notarial...	104
Anexo 12: Datos básicos del convenio Evaluación Cualitativa de los administradores de justicia.....	104
Anexo 13: Datos básicos del convenio Intercambio ámbito Notarial y Archivístico ..	104
Anexo 14: Datos básicos del convenio Mejora de las competencias de los funcionarios públicos.....	105
Anexo 15: Datos básicos del convenio ATN/OC-14512-EC.....	105
Anexo 16: Datos básicos del convenio ATN/OC-14738-EC	105

Glosario

AAA: Agenda de Acción de Accra
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AL: América Latina
ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de América
ALC: América Latina y el Caribe
AOD: Ayuda oficial al desarrollo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
BRIC: Brasil, Rusia, India y China
CE: Comisión Europea
CI: Cooperación Internacional
CID: Cooperación Internacional al Desarrollo.
CJ: Consejo de la Judicatura
CJT: Consejo de la Judicatura de Transición
CNJ: Consejo Nacional de la Judicatura
CNS: Cooperación Norte-Sur
COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial
COGEP: Código Orgánico General de Procesos
CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo
CSD: Consejo Sudamericano de Defensa
CSS: Cooperación Sur-Sur
CTPD: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CW: Consenso de Washington
DGD: dirección general de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.
DP: Declaración de París
EEUU: Estados Unidos de Norte América
EF: Embajada de Francia
FMI: Fondo Monetario Internacional
G77: Grupo de 77 países en vías de desarrollo
IFIS: Instituciones Financieras Internacionales
INNFA: Instituto Nacional para la Niñez, Familia y Adolescencia

MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MNOAL: Movimiento de Países no alineados
NCJ: Nuevo Consejo de la Judicatura
NNUU: Naciones Unidas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos del Milenio
OEA: Organización de Estados Americanos
OMC: Organización Mundial del Comercio
ONG: Organización no gubernamental
PABA: Plan de Acción de Buenos Aires
PAI: Plan Anual de Inversión
PIR: Plan Integral de Reformas Judiciales
PROJUM: Proyecto de Juzgado Modelo
PROJUSTICIA: Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador
SEGIB: Secretaría General Iberoamericana
SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SETECI: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador
SPG: Sistemas de Preferencias Arancelarias
UE: Unión Europea
UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas
UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VI: Veeduría Internacional

Introducción

En el Ecuador se ha venido implementando, desde los 90 y con mayor impulso estatal desde el 2011, el “Proceso de reforma de la justicia” ordenada por la consulta popular nacional del mismo año. Esta agenda de transformación, que involucró un “cierto” patrocinio de la función ejecutiva, contempla el mejoramiento y la modernización de los servicios judiciales y de sus infraestructuras, así como un perfeccionamiento del acceso a la justicia. Esta reforma se ejecuta a través de diferentes ejes de intervención como el de talento humano, infraestructura civil, infraestructura tecnológica, modelos de gestión, entre otros.

Pero este proceso se sitúa en una perspectiva y una temporalidad extensa que abarca dos entradas: la reforma de las estructuras del Estado y las transformaciones de los sistemas específicos de justicia. En otra perspectiva central, que reenvía al objeto de esta tesis, la consulta popular no es sino uno de los hitos de una reforma de la justicia más amplia que debe remontarse a los procesos explícitos diseñados por el “Consenso de Washington” (CW) en la décadas de los 90 y 2000 y que hablan, entonces, de una intervención programada de muchos actores y entre ellos, protagónicamente, de la Cooperación Internacional (CI) como de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), con sus iniciativas judiciales de promoción de las economías de mercado y en paralelo el reforzamiento de los sistemas democráticos entendidos en una óptica neoliberal.

La pregunta central de la investigación realizada busca identificar ¿cuáles han sido los aportes de la Cooperación Internacional en la implementación de la reforma de la justicia en el país? El mapeo del aporte de la Cooperación Internacional en el proceso de reforma de la justicia del país se lo realiza a través de los diferentes períodos de la reforma de la justicia.

Es habitual enfocarse a estudiar el proceso democrático como ejercicio de derechos políticos y principalmente el acceso al voto, la implantación de la instancia legislativa independiente, la constitución de gobiernos territoriales. Sin embargo, la garantía de los ciudadanos para tener derechos tutelados por medio de jueces y tribunales en un Estado de derecho, es decir el sistema nacional de justicia, no es

suficientemente valorado como trascendente para la transformación de un Estado. El proceso de reforma del sistema de justicia del Ecuador, impulsado por varios actores y entre ellos la CI, valora este componente, encaminado a lograr una real transformación que evidentemente tiene muchas acepciones y muchas motivaciones.

La CI para el desarrollo es una herramienta de política o acción exterior de un país que en la región incide en la reforma del Estado y del sector justicia. Fue central comprender por qué instituciones de gran influencia como el BM, el BID y La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), se vuelcan a incidir en la reforma de los estados y del sector justicia en América Latina con financiamiento y cooperación técnica. Si bien la investigación incide en la cuantificación de los aportes de la CI, no por ello afirma que su influencia en las reformas es congruente con los montos invertidos, comparados con las ingentes inversiones estatales en el sector, ni que las intervenciones eran simplemente técnicas pues en un primer período estuvieron orientadas por los principios del Consenso de Washington.

El mapeo que aquí se realiza sobre la intervención de la cooperación internacional en la transformación del sistema judicial en el Ecuador, fundamentará inequívocamente otros estudios que incidirán en los análisis sobre cooperación y justicia, como las tensiones entre los objetivos de mercado y los de democratización, o la articulación entre las estrategias de la reformas y los intereses de los poderes locales.

En otros términos, si las reformas se tomaron aquí como principal objeto de investigación empírica y por ello se buscó identificar aportes de los organismos internacionales en el impulso de las reformas judiciales, no se cierra el paso a que otras investigaciones indaguen las implicaciones políticas y sociales de tales reformas en el campo nacional y global.

Capítulo uno

Orientación de la intervención CI en la reforma judicial

1.1 La intervención de la CI en la reforma judicial en América Latina (AL)

Antes de estudiar la intervención de la CI en la reforma judicial en AL, es necesario revisar algunas definiciones que servirán para comprender el análisis que se realizará sobre la cooperación en esta investigación.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), son las acciones realizadas por los países desarrollados orientadas a promover el desarrollo de los países pobres; se la concibe como una política pública de los países ricos que forma parte de la acción exterior de un país.¹

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es la transferencia de recursos que realiza un país desarrollado a un país en desarrollo, en forma bilateral o multilateral. Para que los recursos sean contabilizados como AOD, deben ser públicos y orientados a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social del país beneficiario. Si el aporte se realiza con la modalidad de financiamiento debe tener un grado de concesionalidad de al menos el 25% y si ésta alcanza el 100% se convierte en una donación o un financiamiento no reembolsable.²

El origen de los recursos de la ayuda son públicos o privados. Los principales tipos de cooperación y sus actores se presentan en el siguiente cuadro:

¹ Ver Rafael Domínguez, “Arquitectura y gobernanza del sistema de cooperación” (ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero, 2015), 10.

² El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), agrupa a 23 países ricos que destinan recursos a la cooperación, elabora cada tres años una lista de países pobres elegibles para recibir la ayuda (clasificados por países de renta media, baja y países menos desarrollados). Véase para más detalle, Bruno Ayllón, “La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales”, en *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales*. Carlos Murillo, edit. (Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica, 2011), 277-99.

Cuadro 1
Tipología de cooperación internacional para el desarrollo

Tipo de cooperación	Definición de cooperación	Actores
Bilateral	La realiza un país desarrollado	Agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales
Multilateral	La realiza un conjunto de países desarrollados	Administraciones Públicas y/o Organizaciones de Desarrollo sin carácter oficial
Multilateral	Es la práctica de realizar ayuda bilateral disfrazada de multilateral	Organismos multilaterales, agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales
Descentralizada	La realiza una administración regional o local	Administraciones Regionales y Locales
No Gubernamental	La realiza una Organización no gubernamental (ONG)	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
Reembolsable	Los recursos involucrados deben ser devueltos en dinero o especies	Todos los anteriores
No reembolsable	Es una donación	Todos los anteriores
Financiera	Es la transferencia de recursos financieros	Todos los anteriores
No Financiera	Es la transferencia de conocimientos, tecnología, materiales, intercambios culturales, científicos, etc.	Todos los anteriores
Asistencia Técnica	Fortalecimiento de las capacidades técnicas, intercambio de experiencias y conocimientos entre países.	Todos los anteriores
Ayuda Humanitaria	Alimentaria, Socorro, Protección de Derechos Humanos, acompañamiento a las víctimas, prevención y mitigación de desastres naturales, epidemias, conflictos armados y guerras, entre otros.	Todos los anteriores
Ligada	El beneficiario de la cooperación se ve condicionado a la compra exclusiva o no de bienes y servicios del donante o a aceptar trabajadores del país donante.	Todos los anteriores
No ligada	El beneficiario de la cooperación no se ve condicionado a ninguna compra ligada.	Todos los anteriores

Fuente: Bruno Ayllón, "La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales", en Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales. Carlos Murillo, edit. (Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica, 2011), 277-99; Rafael Domínguez, "Arquitectura y gobernanza del sistema de cooperación" (ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero, 2015), 32.

Reelaboración propia.

1.1.1 Reforma del Estado y reforma de la justicia en AL

Según la Organización de Estados Americanos (OEA),³ la reforma político-institucional del Estado posibilita que el mismo Estado funcione eficientemente dentro del nuevo marco globalizado en los campos de la gobernabilidad: en las relaciones con la sociedad civil, en el plano económico, en el diseño de políticas sociales, en busca del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, en un contexto de paz y seguridad. Este proceso comprende la modificación de la estructura del sector público; el diseño de nuevas instituciones y la modernización e incorporación de avances tecnológicos en la gestión pública.

Antes del 90 ya se hablaba de reforma del Estado. Pero la reforma del Estado llevada a una concreción técnica superior se concibe en el encuentro de noviembre de 1989 en Washington donde distintas autoridades norteamericanas, organismos multilaterales, FMI, BM y BID, así como economistas de América Latina evaluaron las reformas económicas de los países latinoamericanos. El conjunto de reformas para los estados latinoamericanos denominadas “Consenso de Washington” se consideraron necesarias para el ajuste de las economías de la región en crisis durante la década de los 80 y condicionantes para que los países deudores obtuvieran nuevos créditos, con la finalidad de restablecer su equilibrio económico.⁴ El consenso de Washington propalaba:

1. Equilibrio de las cuentas públicas, obtenido a través de la reducción de los gastos y no a través de impuestos, que no afecte sectores como la salud y la educación, ni empresas públicas ni sectores privados; en realidad estos sectores y las empresas públicas fueron severamente afectados de distintas formas, a pesar de que los actores del Consenso de Washington en sus documentos oficiales afirmaron lo contrario.

³ Enrique Lagos, *La modernización de los sistemas de justicia y la cooperación jurídica y judicial en el ámbito interamericano* (Washington: Organización de Estados Americanos, 2007), 169-216, <<http://www.oas.org/DIL/ESP/169-216%20Dr%20Lagos%20Def.MR.DM.pdf>>. Consulta: 4 de abril de 2015.

⁴ Cristina Carvalho Pacheco, “Directrices del Banco Mundial para la Reforma Judicial de América Latina”, *El otro Derecho*, no. 25 (2000): 142-4, <<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr025/elotrdr025-04.pdf>>. Consulta: 28 de abril de 2015.

2. Liberalización de la economía por medio de la apertura comercial y la desregulación, por lo tanto reducción del control del Estado sobre el sector privado, eliminando la discriminación al capital extranjero.
3. Privatización de las empresas públicas, transfiriendo al sector privado las empresas del Estado y auxiliando, en corto plazo, el equilibrio de las cuentas públicas.

La adopción de un proyecto político-económico de carácter neoliberal se debía implantar a través de estrategias predefinidas, condicionando su eficacia al cumplimiento de requisitos tales como: momento exacto, grupo económico exacto y apoyo político debido.⁵

En consecuencia los organismos internacionales, como el BID, habían estructurado ya su agenda de reforma y modernización del Estado antes del 93, a partir de la selección de cuatro campos de acción ligados a las tres ramas del poder público y a la sociedad civil; en cada uno de estos se identificaban actividades relacionadas con el funcionamiento técnico de los órganos del Estado y se promovía su mayor eficiencia. En el ropaje de alto contenido técnico se incluían los principios del Consenso de Washington, enunciados de corte profundamente neoliberal.

Sobre la función ejecutiva, estos programas parten de un diagnóstico de las falencias del ejecutivo y proponen un nutrido programa que puede resumirse en algunos acápites que mencionan en su desarrollo conceptos como modernización y lucha contra la corrupción; fortalecimiento de la capacidad de administración financiera integrada del Estado; mejoramiento de la capacidad de formulación y ejecución de políticas públicas; promoción de un servicio civil profesional y una reforma administrativa que aumente la eficacia de la gestión estatal; fortalecimiento de la capacidad institucional y normativa de la regulación; incrementar la capacidad de supervisión y control de la función pública; fortalecimiento de los procesos de descentralización del Estado; promoción de la educación cívica.

En cuanto a la reforma concebida para el poder legislativo, se la proponía en base a los problemas detectados: falta de organización y deficiencias en la administración y en el manejo de recursos, de fiscalización y de representación. Las consecuencias más graves se decían conducían a la disminución de la capacidad de

⁵ Esta es síntesis se apoya en el trabajo de Andrés Guzmán, *La Reforma Judicial promovida por el BID en América Latina* (Bogotá: Edit. Académica Española, 2012), 81-8.

consenso, debilidades en la calidad y consistencia de las leyes, a su inadecuación a la realidad; inexistencia de sistemas de evaluación y de seguimiento de las leyes ausencia de la articulación del legislativo con la sociedad civil y con los demás poderes.⁶

Las acciones que proponía el BID eran: implementar el ejercicio de la fiscalización y el control sobre bases técnicas y objetivas; desarrollar legislaciones que la sociedad requiera para la modernización económica, política y social y la adecuación del ordenamiento legal; organización y administración parlamentaria profesional; canales de comunicación para que la ciudadanía participe así como la articulación entre el parlamento y los partidos; sistemas de control de la gestión y calidad legislativa; capacitación para legisladores y líderes políticos y promover la participación femenina.

En referencia a la sociedad civil, se apuntaba al traslado de algunas responsabilidades del Estado a la sociedad civil y a organizaciones sociales fortalecidas. Cuatro grupos eran considerados: de participación cívica y promoción de intereses sociales, las de prestación de servicios sociales, de promoción socioeconómica y promoción de la filantropía del desarrollo. Se propugnaban actividades precisas como la identificación de nuevas formas de provisión de servicios sociales por cuenta de las autoridades locales regionales y nacionales; el fortalecimiento de la capacidad gerencial de las organizaciones; la promoción de la filantropía y el voluntariado y de la provisión de apoyo financiero y técnico para las organizaciones que trabajan con la población más vulnerable. Una vez más, expuestos los pronunciamientos técnicos, era grande la ausencia de un análisis de grupos de poder y del manejo hegemónico de los organismos que ellos controlan.

La reforma del sistema judicial se la consideraba clave para lograr el fortalecimiento del Estado de Derecho, el funcionamiento adecuado del mercado y el logro de la convivencia ciudadana: diseño y creación de estructuras regulatorias adecuadas, la implementación de políticas públicas, adjudicación de disputas civiles y aplicación justa y equitativa del derecho; ser integral con la reforma legal, lo que incluía aspectos institucionales.⁷

Los principales problemas del Estado, según el BID, eran: ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración, débil independencia de los poderes del Estado, obstáculos al acceso a la justicia, pérdida de confianza ciudadana,

⁶ Seguimos de cerca el documento de Andrés Guzmán, *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

congestión judicial, escasez de recursos, limitaciones de la cobertura del sistema, deficiencias en la infraestructura, precariedad en la tutela de derechos fundamentales, incremento de la violencia e inseguridad ciudadana.⁸

Cuadro 2
Estrategia del BID para la de reforma y modernización del Estado en AL

Áreas de reformas	Acciones
Sistema democrático	Reforzar la capacidad institucional del legislativo. Modernizar el sistema electoral y de partidos. Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública. Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión. Apoyar los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales. Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas y la cultura democrática de los ciudadanos.
Estado de Derecho y la reforma a la justicia	Apoyar y ampliar la independencia judicial y el acceso a la justicia. Fortalecer la capacidad del sistema para luchar contra la corrupción. Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales. Promover métodos alternativos de resolución de conflictos. Actualizar la normatividad sustantiva y procesal. Proteger la seguridad ciudadana y el control legal del uso de la fuerza.
Estado, Mercado y Sociedad	Fortalecimiento profesionalización de las instituciones de gestión económica. Perfeccionar las instituciones de regulación económica. Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo. Apoyar el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica. Mejorar la gobernabilidad ambiental.
Gestión pública	Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad. Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto. Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos. Aprovechar el potencial de la sociedad de conocimiento y nuevas tecnologías

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 2003, citado en Andrés Guzmán, "Tensiones en la estrategia de transformación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática", *Estudios Socio-Jurídicos* 13, No.1 (Enero/June 2011): 9. <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012405792011000100007&script=sci_arttext>. Consulta: 28 de abril de 2015.

Reelaboración propia.

Algunas actividades principales que el BID promovía en los 90 sobre esta reforma judicial eran: adecuación del ordenamiento legal y la promoción de derechos fundamentales; fortalecimiento administrativo del poder judicial; métodos alternativos de resolución de conflictos; programas de asistencia y educación legal popular; formación y capacitación del recurso humano; modernización de la infraestructura

⁸ Lagos, *La modernización de los sistemas de justicia*, 173-4.

física; promoción de la seguridad ciudadana.⁹ Veremos más adelante que con estas orientaciones se desarrolla la reforma de la justicia de tendencia neoliberal en AL.

Por su parte, un estudio sobre la reforma judicial en AL,¹⁰ presenta cómo el Banco Mundial concibió que los países latinoamericanos debían centralizar su acción en mejorar la calidad de las inversiones en el desarrollo humano, promover el desarrollo de mercados financieros sólidos y eficientes, interviniendo el medio legal y regulador (con un énfasis importante en la desregulación del mercado de trabajo y en la mejoría de la regulación de la inversión en los sectores privados, en la infraestructura y en los servicios sociales); en mejorar la calidad del servicio público (inclusive el de la rama judicial) y en promover la consolidación de la estabilidad macroeconómica por medio del fortalecimiento fiscal.

Se pretendía lograrlo con la transformación de algunas instituciones claves que desempeñan un papel importante dentro del Estado, y esto en cuatro sectores igualmente claves: financiero, educativo, en la administración pública y finalmente en el poder judicial.

1.1.2 Historia de las reformas judiciales en AL

Se presentará el desarrollo histórico de la reforma judicial apoyado por la CI en la región. En AL el fenómeno de las reformas judiciales, puede considerarse un fenómeno reciente (desde 1990). Sin embargo, las raíces se hunden en los 70 en el auge del llamado Movimiento Derecho y Desarrollo, –como nos lo señala Andrés Guzmán-¹¹ y sus esfuerzos en los “trasplantes institucionales” y la transformación de la educación legal para impulsar el desarrollo de los países del tercer mundo, poniendo toda la fuerza en el papel primordial del derecho racional moderno y en la consolidación de la estructura económica capitalista.

Pero ya a finales de los 70, los mismos movimientistas confesaban su escepticismo ante la ineficacia de las reformas para la consolidación de Estados

⁹ Véase, Guzmán, *La Reforma Judicial promovida por el BID*, 87.

¹⁰ Véase, Carvalho Pacheco, “Directrices del Banco Mundial para la Reforma Judicial de América Latina”, 144-5.

¹¹ Andrés Guzmán Rincón, “Tensiones en la estrategia de transformación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática”, *Estudios Socio-Jurídicos* 13, No.1 (Enero/June 2011): 2, <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012405792011000100007&script=sci_arttext>. Consulta: 28 de abril de 2015.

modernos y su pesimismo frente al carácter transformador del derecho en el proceso de modernización. Este protagonismo del derecho va a renacer con la caída del muro de Berlín al término de la guerra fría y la paulatina transición democrática en América Latina. En la década de los 80 se habían trastocado las perspectivas de desarrollo, luego de que durante la guerra fría los poderes dictatoriales fueran patrocinados por EEUU.¹²

Emerge, entonces, como queda visto, el consenso hegemónico neoliberal como sistema económico materializado en el Consenso de Washington. Estas iniciativas tienen en común que la cooperación internacional y específicamente las instituciones financieras internacionales (IFIS) adoptan un rol enormemente protagónico en la fomento activo de estas reformas. Carmen Hernández,¹³ citando a Cristina Carvalho Pacheco, en el artículo titulado “Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina”,¹⁴ señala que el consenso de Washington fue uno de los modernos detonantes para el viento de reformas dirigidas que surge en América Latina, a partir de los 90.

Así, diversas agencias multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo directamente impulsan la “reforma de la justicia”. Un ejemplo de ello es el documento N° 280, del Banco Mundial 1994, titulado “*Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*”, entre otros trabajos presentados, en junio de 1994 en Washington, por juristas, investigadores y ministros de diferentes países de América Latina, como relata Hernández. Hay que recordar, que estas multilaterales cooperaban siempre con condicionamientos (dar algo con tal que se cumplan ciertas condicionalidades), que se centraban principalmente en los temas de reformas económicas en los países del Sur.¹⁵ Estas condicionalidades eran intrusivas y se las

¹² Este desarrollo histórico se apoya en el trabajo de Carvalho Pacheco, “Directrices del Banco Mundial para la Reforma Judicial de América Latina”, 137-8.

¹³ Carmen Hernández, “Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública” (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 11.

¹⁴ Carvalho Pacheco, “Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina”, 137.

¹⁵ Bruno Ayllón, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Carta Internacional* 2, No. 2 (2007): 11-2, <http://www.academia.edu/4130510/La_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_para_el_Desarrollo_fundamentos_y_justificaciones_en_la_perspectiva_de_la_Teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales> Consulta: 27 de junio de 2015.

presentaba como soluciones en programas de ajuste estructural¹⁶. Las condicionalidades del BM eran ex ante (se da financiamiento si se reforman estas estructuras) y también ex post, utilizadas como incentivos, (se da financiamiento porque se han realizado reformas institucionales requeridas). Las reformas son exigentes en el período neoliberal tanto más que eran bendecidas por preclaros científicos latinoamericanos.¹⁷

Si en 1989 el CW impulsaba, en sus diez prescripciones formales, la materialización del régimen neoliberal en el marco de una economía de mercado y se concentraba, casi exclusivamente, en cuestiones de política macroeconómica y con mención menos explícita de la reforma de la justicia. En 1998 se dan evaluaciones y revisiones de sus postulados, este “ir más allá” del CW se denomina Consenso de Washington Ampliado, donde los aspectos de justicia crecen en importancia decisiva; en el mismo año 1998, este “ir más allá” del CW se denominará también Consenso Post Washington.¹⁸

En el 2001, surge el denominado Disenso de Washington que atribuye un papel crucial a la institución judicial dentro de la reforma del Estado en Latinoamérica, garantizando el derecho de propiedad. La evolución del discurso judicial neoliberal se encuentra presente, como se ha mencionado, en las reforma tanto de primera generación (plano económico y políticas de choque) como en las de segunda generación (reformas institucionales y políticas gradualistas) donde el poder público y el judicial debían transformarse en estructuras de mercado, según el proyecto económico, social y político neoliberal. Pero se trata de versiones diferentes y “mejoradas” del CW.¹⁹

No se debe dejar de lado que, con el fin de contrarrestar estas prácticas del Norte, paralelamente en el tercer mundo en términos de cooperación internacional surgen otras voces y otras perspectivas que no lograrán ser protagónicas en los 80 ni 90 en la región latinoamericana: la conferencia G77 de 1970, la Cooperación Sur de las excolonias y

¹⁶ Rafael Domínguez, “Arquitectura y gobernanza del sistema de cooperación” (ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero, 2015), 35.

¹⁷ A la reunión fundacional del Consenso de Washington asistieron científicos y políticos latinoamericanos.

¹⁸ J. Stiglitz describió al CW como incompleto y a veces equivocado para hacer funcionar correctamente a los mercados. Para profundizar este análisis véase José Puello, *Neoliberalismo y reforma judicial. La posición de la Federación Judicial Argentina* (Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, 2013), 8-10, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fisyp/20130829125838/JudicialesInteriorCat.pdf>>. Consulta: 22 de noviembre de 2015.

¹⁹ *Ibíd.*, 11.

Países no Alineados, MNOAL, y las Comisiones mixtas bilaterales, el Plan de Acción de Buenos Aires, PABA, Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), surgida en 1978 en la Conferencia de NNUU y que muchos consideran como la fecha de nacimiento de la Cooperación Sur-Sur.²⁰

1.1.3 La incursión de las IFIS en el proceso de reforma de la justicia en AL

El hecho de que la CI y particularmente en el caso latinoamericano, las IFIS consideren en su momento la reforma judicial como eje no solo importante sino central de la reforma del Estado y más generalmente como piedra angular de la estrategia de desarrollo puede, en parte, explicarse en la concepción del derecho como insumo del desarrollo, que se remonta al llamado Movimiento Derecho y Desarrollo, como se ha mencionado más arriba. La especificidad de este renovado impulso a las reformas judiciales es concebirlo como mecanismo potente para impulsar el mismo desarrollo, consolidar el Estado de Derecho, impulsar las economías de mercado y lograr la seguridad. A diferencia del pasado, no se trata ya de educación legal sino de reformar el Estado en sus componentes legales. Más específicamente, la diferencia reside en la adopción de un concepto operativo de lo que significa una reforma judicial pro-mercado, con sus objetivos y componentes, conforme a la perspectiva del análisis económico del derecho.²¹

Dicho de otra manera, las políticas de intervención de la CI en los “países atrasados” a finales de los 80 -y sobre todo de las IFIS- se transmutan para incluir un componente estratégico, (su función central será la de fortalecer el Estado de Derecho y así consolidar el modelo económico basado en el mercado, en el marco de las instituciones democráticas), bajo el cual se pretende consolidar el nuevo modelo de desarrollo, en un comienzo mediante la estrategia de reforma y modernización del Estado en todas su áreas y la promoción de un nuevo marco legal acorde a este modelo.

²⁰ Para ahondar en esta definición, véase Bruno Ayllón, *Cooperación Internacional para El Desarrollo (CID) Sur – Sur: América Latina y sus otros vecinos* (Salamanca: Universidad de Salamanca, 2012), 27-9, <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/ayllon_programa_sur_sur.pdf>. Consulta: 20 de enero de 2015

²¹ Véase, Guzmán, *La Reforma Judicial promovida por el BID*, 18.

Carlos Santizo,²² encontraba que, al alborear el milenio, tras dos décadas de democratización, 1980-1990, y más de una década de reformas económicas de inspiración neoliberal 1985-2000, las democracias emergentes de América Latina seguían confrontándose a muchos desafíos, para apuntalar la democracia y ahondar las reformas económicas y esto de manera simultánea; se evidenciaban las tensiones entre los requisitos para consolidar la democracia (ampliación y efectividad de la participación ciudadana) y, por otra parte, liberarse de los preceptos económicos demandados por las políticas neoliberales del Consenso de Washington.

Para la CI, la administración de justicia es considerada como un sector estratégico para el desarrollo económico en el contexto de la globalización del derecho.²³

Pero sin lugar a dudas, el rasgo distintivo de esta nueva etapa de reformas se encuentra en el interés de las IFIS y de las agencias de cooperación como la USAID en erradicar “Los efectos indeseables del errático funcionamiento del sistema de justicia en términos del desarrollo económico” (Burgos, 1998: 125), esto se expresa en que una justicia costosa, impredecible, lenta e ineficiente genera riesgos y obstáculos para la inversión internacional y el desenvolvimiento de los mercados, lo que a su vez implica un impacto negativo en el crecimiento económico. Precisamente son los organismos multilaterales de crédito quienes mediante investigaciones y préstamos promueven reformas judiciales en el continente con el consentimiento de los gobiernos de los países latinoamericanos a comienzos de los noventa.²⁴

1.1.4 Tipología de las reformas judiciales en AL

De manera general, prácticamente en toda América Latina las reformas a los sistemas de justicia, promovidas por la CI, acompañaron los procesos de recuperación democrática, aunque escoltaron también la época de dictaduras, pues en definitiva no se trata de un vuelco absoluto a la concepción de desarrollo economicista que existía desde décadas anteriores.

La distinción entre dos tipos de reformas (de primera generación en los 80 para ajustar el mercado y de segunda generación en los 90 para ajustar las instituciones que dan pie a organizar las reformas del sector justicia en la región) sirve igualmente para

²² Carlos Santizo, “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina” *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8 y 9 (2001): 325-66, <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/13313_Cached.pdf>. Consulta: 3 de julio de 2015,

²³ Rodríguez 2005, citado por Guzmán *Reforma Judicial promovida por el BID*, 25.

²⁴ Cita textual tomada de Guzmán, *Ibíd.*, 32.

entender no solo cómo las reformas judiciales están imbricadas con las reformas del Estado, sino que su relación con los tipos de gobernabilidad que se instauran en la región y cómo las reformas del sector justicia fueron la punta de lanza de muchas de las reformas y modernización del Estado.²⁵

En otra perspectiva, se pueden enumerar al menos cuatro diferentes tipos de programas de CI de reforma judicial en AL,²⁶ cuya tipología toma como criterio las prioridades de los organismos de cooperación impulsores, aunque todas ellas no conforman tipos netos y todas insisten en la reforma del Estado en áreas específicas, apuntando al crecimiento económico a través del fortalecimiento del mercado:

1. Las Agencias multilaterales como el BM y el BID promovieron reformas del sistema judicial, para incrementar su eficiencia, la justicia civil y comercial que garantizaran la existencia de reglas previsibles para la resolución de conflictos entre particulares y que fomentaran las transacciones. Estas intervenciones son las que se identifican en la literatura especializada como eminentemente neoliberales y funcionales al mercado.
2. Agencias de cooperación como la USAID promovieron un segundo tipo de reformas de la justicia, para fortalecer las instituciones encargadas de la política penal internacional, (guerra política contra el narcotráfico, en colaboración con alianza con Colombia, Perú y Bolivia). Combinan las tendencias pro-mercado, con la represión social mediante el sistema penal.
3. El BID, agencias y gobiernos europeos, en un tercer tipo, impulsaron algunos proyectos que respaldaban remozar la democracia en la región, acrecentar la independencia judicial y la garantía de las libertades civiles.
4. Organizaciones y movimientos de derechos humanos, agencias de cooperación de los países nórdicos y de la Fundación Ford (en un cuarto tipo de actores), promovieron reformas que se encaminaban al fortalecimiento de las cortes para controlar los abusos del poder estatal, garantizar los derechos de las mujeres, las minorías étnicas y las clases populares.

²⁵ *Ibíd.*, 96.

²⁶ Esta tipología se apoya en el trabajo realizado por Andrés Guzmán, “El rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma a los sistemas judiciales en América latina: La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo y las dinámicas de transformación institucional en Colombia” (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, 2012), 14-6.

1.1.5 Las reformas pro-mercado

Se debe reiterar que en AL las reformas judiciales a partir de los 90 hacen parte de un conjunto más amplio de transformaciones institucionales, impulsadas mayormente por la Cooperación Internacional Multilateral, entre las que se destaca un componente de mercado que se fundamenta en postulados neoliberales y que en su conjunto adoptan una perspectiva del análisis económico del derecho.

En el contexto global de los 80 y 90 del siglo XX, la CI era un mecanismo prominente Norte-Sur (bajo la dirección de la OCDE), que buscaba como panacea del desarrollo de los países pobres, el fortalecimiento de una tendencia neoliberal que necesitaba una orientación teórica general que impulsara su acción: la modernización era propugnada como pantalla aceptable para que países desarrollados y en desarrollo trabajaran en armonía.

El Estado debía dejar que las fuerzas libres del mercado ejercieran su acción multi-benéfica. La CI como conjunto de actores, principios, normas y procedimientos de toma de decisión y de ruta de inversiones no reembolsables y reembolsables, solo es parte de una más amplia política de manejo de las relaciones entre países. En esos años no solo la masiva relación vertical entre donantes y receptores, suponía una aceptación de las reglas de juego sino una asentimiento de lo que llama Domínguez “doxa”²⁷ (conjunto de principios teóricos aceptados como incuestionables de cómo debe darse el desarrollo). En AL el consenso de Washington consagrará esta ideología que resume su acción en la reforma del Estado para bien del libre mercado.²⁸

Entendemos por tendencia pro-mercado, la voluntad de transformar las instituciones del poder judicial en una perspectiva del rol central del derecho en la economía capitalista, incidiendo para ello en varias áreas:²⁹

1. Fortalecimiento del desempeño institucional de los órganos del poder judicial incluidos el diseño y ejecución de la política criminal y de la administración del poder judicial (modernización normativa, simplificación de procesos, sistemas de gestión, racionalización y reordenamiento de ingresos judiciales, mecanismos de

²⁷ Rafael Domínguez, “Régimen internacional de la ayuda y cooperación” (ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero, 2015), 20.

²⁸ Ver Guzmán, *La Reforma Judicial promovida por el BID*, 17.

²⁹ La exposición se basa en el estudio detallado de los documentos del BID. *Ibíd.*, 81-8.

- control y medición, estadísticas judiciales e informática jurídica, coordinación interinstitucional de los sistemas de justicia y la modernización de despachos judiciales, entre otros);
2. Promoción y desarrollo de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos comerciales a través del arbitraje y la mediación;
 3. Apoyo a la carrera y a la administración judicial (sistema de carrera de jueces, magistrados y defensores público, sistema de selección de funcionarios judiciales, escuela judicial y programas de educación legal a funcionarios y jueces entre otros).

Como lo expresa José Puello:

En lo referente a las Reformas al Sector Judicial [en una perspectiva neoliberal], el interés y la profundización de los elementos que conforman el sistema judicial expresados en los Consensos [Consenso de Washington 1989, Consenso de Washington Ampliado de 1998, Consenso post Washington de Stiglitz, y Disenso de Washington del 2001] resultan no sólo evidentes sino también progresivos. Lo judicial, y todo lo que ello implica, son una pieza clave. Como algunos analistas han venido insistiendo, aunque el perfil de las recomendaciones específicas para reformar el sector desde mediados de la década de los 80 y hasta el presente, poco a poco instalarían el paradigma neoliberal de la Justicia en tanto mercado, bajo tres criterios básicos: clarificación y protección de los derechos de propiedad, el forzoso cumplimiento de las obligaciones contractuales y la aplicación rigurosa de los regímenes regulatorios” con el fin de lograr dos objetivos básicos: 1) ofrecer a los inversionistas (sobre todo, transnacionales) un clima estable para reforzar reglas de juego “predecibles”; y 2) asegurar las condiciones mínimas en el orden público necesarias para que “operen los mercados.”³⁰

1.1.6 La intervención de CI en el sector justicia en América Latina

En aras de lograr una caracterización más precisa de los componentes de reforma judicial de la CI, se ha tomado un muestra de ella, examinando el financiamiento del BID, en lo que atañe estrictamente a aquellos componentes que tienen como destinatario exclusivo las instituciones del poder judicial, tales como las cortes, tribunales, juzgados y los órganos administrativos del poder judicial como los Consejos de la Judicatura y la Fiscalía General, y la administración de justicia (justicia de paz y a los centros de conciliación y de arbitramento). El BID fue un ente de financiamiento importante y muy activo en los países de América Latina en este campo. La muestra se la toma de un análisis de programas de reforma de la justicia en nueve países latinoamericanos entre

³⁰ Véase, Puello, *Neoliberalismo y reforma judicial*, 12.

1994 y 2010, realizado por Andrés Guzmán.³¹ No se incorpora en los cuadros la intervención del Ecuador que se presentará ampliamente más adelante.

El Cuadro 2 muestra los países de intervención, los programas implementados, sus objetivos, el año de implementación y el monto aportado por el Banco en millones de dólares:

³¹ *Ibíd.*, 140-50.

Cuadro 3
Reforma Judicial del BID en AL

País	Programas de reforma judicial	Monto millones US \$	Año	Objetivos de los programas
Colombia	Modernización de la Fiscalía General de la nación.	9,4	1995	Mejorar la gestión administrativa y el desempeño de la función investigativa de la institución.
				Adoptar políticas para mejorar la participación de la institución en el diseño de la política criminal.
				Establecer criterios de selección y asignación de recursos para infraestructura.
	Promoción de métodos alternativos de solución de conflictos comerciales.	1,2	1995	Construir capacidad institucional para los centros de conciliación y arbitraje.
				Capacitación a árbitros, conciliadores y personal administrativo
				Difundir información sobre las ventajas y beneficios de los Métodos de resolución alternativa de conflictos comerciales
	Proyecto para el fortalecimiento de los servicios de justicia.	47,732	2009	La agilización de procesos judiciales en las Altas Cortes y en la jurisdicción administrativa
				El mejoramiento de la calidad de la información jurídica
				El mejoramiento de los servicios que las Altas Cortes prestan a los ciudadanos
La sistematización del ordenamiento normativo nacional a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia				
Paraguay	Programa de fortalecimiento del Estado	12	1996	Fortalecer la capacidad administrativa de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General
				Aumentar la rapidez, transparencia, y calidad de la capacidad de respuesta del poder judicial a las demandas sociales
				Coordinar la definición de la política judicial y dotarlo de mecanismos de planificación y de obtención de información para conducirla adecuadamente
				Facilitar la identificación de las personas y los actos jurídicamente relevantes en forma veraz, segura y oportuna.
	Programa para el fortalecimiento de resolución alternativa de conflictos comerciales.	0,553	1999	Proveer asistencia técnica, legal y administrativa a los centros de conciliación y arbitramento para adaptarlos al sistema judicial paraguayo y a los conflictos con otros países primordialmente en el contexto de MERCOSUR
				Mejorar la capacidad técnica existente y de los usuarios de estos centros
				Implementar estrategias de desarrollo y sostenibilidad de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos

	Programa de fortalecimiento del sistema de justicia.	6,3	2006	Fortalecimiento del desempeño institucional del poder judicial Refuerzo a la independencia y apoyo a la carrera judicial Mejoramiento de la asistencia jurídica y acceso a la justicia
Uruguay	Programa de apoyo a los centros de conciliación y arbitraje.	0,835	1995	Poner en operación el centro de conciliación y arbitramento de la cámara de comercio de Montevideo.
	Programa de fortalecimiento del poder judicial	6,125	2000	Mejorar la calidad y productividad de los servicios administrativos del poder judicial.
				Fortalecer la gestión de la Suprema Corte de Justicia y descongestionar las tareas administrativas no sustantivas. Disminuir el plazo de tramitación de los expedientes judiciales en los despachos piloto ajustándolo a las normas procesales.
Argentina	Red nacional arbitraje y mediación comercial.	1	2000	Establecer una red nacional de centros de arbitramento y mediación comercial y fortalecer su capacidad institucional.
Perú	Desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos.	1,22	1994	El apoyo a los centros de conciliación y arbitraje de Lima.
	Mejoramiento del acceso a la justicia.	20	1997	Fortalecer los primeros niveles de la administración de justicia en lugares con mayor pobreza, mayor congestión judicial y menores ratios de cobertura.
	Programa de modernización del sistema de administración de justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana.	26	2010	Incrementar la cobertura, la productividad y calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia, incluyendo un abordaje de género e intercultural de alta carga procesal, densidad poblacional, baja cobertura y extrema pobreza.
				Apoyar el proceso de interconexión entre las entidades del sistema de administración de justicia.
Coadyuvar a la mejora de la eficiencia del gasto en el sector. Reducir la tasa de reincidencia de menores infractores.				
Bolivia	Programa de sociedad civil y acceso a la justicia.	2,7	1999	Facilitar el acceso de los sectores más vulnerables de la población a la justicia y al conocimiento de sus derechos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en el sector.
	Programa de conciliación y arbitramento comercial	0,3	2000	Fortalecimiento de los Centros de conciliación en las Cámaras de comercio de Santa Cruz y Cochabamba y en el ilustre colegio de abogados de la Paz

Venezuela	Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal.	75	2001	Mejorar el proceso de investigación y persecución del crimen para que sea más eficiente, preciso y sujeto al Estado de Derecho Aumentar la participación y la confianza de la sociedad en el sistema de justicia penal Reducir la violencia, mejorar las condiciones de vida y aumentar las tasas de rehabilitación de la población reclusa.
	Fortalecimiento institucional de los centros de conciliación y arbitramento comerciales.	S/I	S/I	Fortalecer este tipo de instituciones e incrementar la demanda por estos servicios.
Chile	Programa de fortalecimiento de la Corporación Administrativa del poder judicial	3,4	2005	Aumentar la eficiencia y calidad de los servicios prestados por esta entidad integrada a la Corte Suprema de justicia.
	Programa de apoyo a la reforma judicial	5,6	2009	El fortalecimiento el poder judicial a partir del mejoramiento de los procesos de planificación, de gestión y administración jurisdiccional. La generación de incentivos para el desarrollo profesional de sus integrantes.
	Expansión e implementación de servicios de mediación y arbitramento comercial	0,65	1999	Contribuir al desarrollo de una cultura de la resolución alternativa de conflictos comerciales empleando métodos extrajudiciales.
Costa Rica	Programa de modernización administración de justicia	11,2	1994	Consolidar un sistema moderno de administración del Poder Judicial. Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia. Facilitar el acceso y uso de la información referente a la jurisprudencia, la doctrina y la legislación vigente. Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia.
	Establecimiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos comerciales	1,13	1995	El establecimiento de estos mecanismos para reducir costos procesales.

Fuente: Andrés Guzmán Rincón, *La Reforma Judicial promovida por el BID en América Latina* (Bogotá: Edit. Académica Española, 2012), 140-50.
Reelaboración propia.

En esta muestra se puede evidenciar que la actividad del BID se inicia en 1994 en el Perú y Costa Rica, con el desarrollo de sistemas de resolución de conflictos y modernización de la administración de justicia respectivamente. Perú y Chile son los países que reciben financiamiento en los últimos años de la muestra estudiada con programas de modernización y apoyo a la reforma de la justicia.

El país que recibe la menor cantidad de financiamiento es Argentina para proyecto “Red de Mediación y Arbitraje” en el año 2000 y por un monto de US \$ 1'000.000,00.

Cuadro 4
Financiamiento del BID en una muestra de nueve países de AL

País	Número de proyectos	Monto de financiamiento en millones de US \$	Porcentaje de financiamiento
Argentina	1	1	0,4%
Bolivia	2	3	1,3%
Chile	3	9,65	4,2%
Colombia	3	58,332	25,1%
Costa Rica	2	12,33	5,3%
Paraguay	3	18,853	8,1%
Perú	3	47,22	20,3%
Uruguay	2	6,96	3,0%
Venezuela	1	75	32,3%
Total general	20	232,345	100%

Fuente: Andrés Guzmán Rincón, La Reforma Judicial promovida por el BID en América Latina (Bogotá: Edit. Académica Española, 2012), 140-50.
Elaboración propia.

El Cuadro 4 indica que de un total de veinte proyectos, Venezuela es el país que más financiamiento recibe con US \$ 75 millones (32,3% de la muestra) para un solo proyecto; le sigue Colombia con US \$ 58,332 millones (25,1%) en tres proyectos y a continuación viene Perú con 47,22 millones (20,3%), igualmente para tres proyectos. Los tres países recibieron casi el 78% del total financiamiento de esta muestra, lo que señala una alta concentración de financiamiento en pocos países.

Como lo señala el Cuadro 5, entre el año 1994 y 2000, el BID aporta 68,313 millones (29,4% del total de financiamiento) en catorce proyectos de nueve países mientras que entre 2001 y 2010 aporta 164 millones (70,6%), en solo seis proyectos de seis países de la muestra. Estas cifras indican que en el primer período (1994-2000), el

BID tiene una alta desconcentración del financiamiento y en el segundo período (2001-2010), un importante incremento y concentración del financiamiento.

Cuadro 5
Financiamiento del BID en una muestra de nueve países de AL por año y período

Año	Número de proyectos	Monto de financiamiento en millones de US \$	País	Monto por período en millones de US \$	Porcentaje por período
1994	1	1,22	Perú	68,313	29,4%
1994	1	11,2	Costa Rica		
1995	1	1,13	Costa Rica		
1995	1	9,4	Colombia		
1995	1	1,2	Colombia		
1995	1	0,835	Uruguay		
1996	1	12	Paraguay		
1997	1	20	Perú		
1999	1	2,7	Bolivia		
1999	1	0,553	Paraguay		
1999	1	0,65	Chile		
2000	1	6,125	Uruguay		
2000	1	1	Argentina		
2000	1	0,3	Bolivia	164,032	70,6%
2001	1	75	Venezuela		
2005	1	3,4	Chile		
2006	1	6,3	Paraguay		
2009	1	47,732	Colombia		
2009	1	5,6	Chile		
2010	1	26	Perú		
Total General	20	232,345	9	232,345	100%

Fuente: Andrés Guzmán Rincón, La Reforma Judicial promovida por el BID en América Latina (Bogotá: Edit. Académica Española, 2012), 140-50.
Elaboración propia.

Como hemos visto, los países de AL han pasado por procesos similares de reformas judiciales con mayores o menores recursos financieros provenientes de la cooperación, en donde la intervención de las IFIS fue importante y el monto de recursos aportados por la CI no es el único indicador del peso de su intervención.³²

El caso de Argentina, por ejemplo, con procesos de reforma neoliberales similares, desde la década de los 70 y donde el BID solo financió un millón de dólares,

³²Ver Carlos Acuña, “La dinámica político-institucional de la reforma judicial en Argentina” (ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Lisboa, 8-11 octubre, 2002), 16-7.

la influencia de las IFIS fue pionera y preponderante, replicada por actores no gubernamentales, una suerte de importadores sistemáticos de marcos ideológicos y prescripciones sobre políticas judiciales foráneas.³³

En Argentina también, la reforma es concebida en función de las lógicas mercantiles y la creciente privatización de los mecanismos judiciales (la mediación y resolución alternativa de controversias, es un servicio público pero no estatal); y concomitantemente la introducción de la Nueva Gestión Pública, aplicada a la gestión judicial en lo que se llama cuasi-gobiernos y cuasi-mercados judiciales.³⁴

En ese país, se reconoce ahora un cambio sustancial en las denominaciones y lenguajes en torno a cortes, juzgados, jueces y ciudadanos hacia una nueva gramática del neoliberalismo judicial caracterizada ahora por agencias, operadores y clientes-consumidores. Un buen ejemplo de esta orientación es el Proyecto de Juzgado Modelo (PROJUM), que hacia el 2013 no había sido todo un éxito –según Puello.³⁵

1.1.7 Introducción de la CI en el sector de justicia del Ecuador

En este contexto de transformaciones institucionales impulsadas por la Cooperación Internacional y a partir de recomendaciones del Banco Mundial, el Ecuador realizó en 1990 una evaluación del sector justicia con el apoyo de USAID, en una perspectiva de reforma.³⁶ En junio de 1991 el estudio del Centro para la Administración de Justicia describe el papel de los actores de la administración de justicia y realiza un diagnóstico de sus problemas más notables: los administrativos (administración interna, administración de personal y sistemas de información) y los jurídico institucionales (distribución de la competencia y el procedimiento). Este estudio-diagnóstico entiende la administración de justicia como una implicación de jueces, el Ministerio Público, la Policía y los establecimientos penitenciarios.

El Gobierno ecuatoriano de turno identificó, entonces, la reforma y la modernización de la administración de justicia como prioridades.

³³ Véase Puello, *Neoliberalismo y reforma judicial*, 20.

³⁴ Puello, expone varios rasgos esenciales de este sistema: una nueva imagen de lo público en manos de gerentes; usar una caja de herramientas para la administración al modo de la administración privada, dejar la concepción de derechos ciudadanos del Estado de Derecho por la prestación de servicios sociales, la creación de cuasi-mercados de Justicia con el uso casi exclusivo de lo contractual. *Ibíd.*, 15.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Esta es una presentación histórica que se apoya en la investigación de Hernández, “Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia”, 9-11.

“En Ecuador, como en otros países de América Latina, la cooperación internacional ha sido esencial en los procesos de reforma desarrollados, tanto en sus etapas de impulso como ejecución”.³⁷ El BM, USAID y BID habrían sido los motores de la reforma, sobre todo en el diseño y asistencia técnico-financiera del Primer Plan Integral de Reformas Judiciales (PIR) de junio 1995 y el programa de trabajo 1995-2005,³⁸ presentando, además a países amigos interesados en ayudar a Ecuador en la reforma y modernización de la administración de justicia.

El documento del PIR ordena el proceso de reforma de la administración de justicia en el país.³⁹ Este documento fue preparado por el Grupo de Trabajo Conjunto del Sector Justicia Ecuatoriano, que funcionó entre los años 1994 y 1995, conformado por representantes de la Función Judicial, de la Procuraduría General del Estado, de la Fiscalía General, Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República (Consejo Nacional de Desarrollo: CONADE), Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y organizaciones no gubernamentales.

El Plan Integral tenía como objetivo general -según Farith- lograr que la administración de justicia cumpliera eficazmente con su papel de protección de los derechos de los ciudadanos frente a eventuales actos violatorios de dichos derechos, emanados o de la autoridad o de los mismos ciudadanos. Tres condiciones debía reunir la administración de justicia para que el objetivo general se concretara: ser una justicia independiente, ser eficaz y ser confiable. El Plan establecía campos de trabajo: el Área humana y la operativo-funcional.

De esta suerte, se habrían dado un primer gran paso, el Plan Integral, para la intervención del Estado y la CI en la reforma del sector justicia en el país.

1.2 La reforma de la justicia en Ecuador

1.2.1 Diagnóstico situacional

En un análisis de la situación de justicia en los 90 se consideraba que los elementos centrales de la crisis eran la politización y la existencia de un procedimiento

³⁷ *Ibíd.*, 12.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Simón C. Farith, “Investigación sobre acceso a la justicia en la República del Ecuador”, en *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*, José Thompson, coord. (San José: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000), 74-8.

judicial esencialmente escrito.⁴⁰ Toda estadística judicial, incluso la oficial, daba cuenta del incremento de la acumulación de los procesos,⁴¹ de la lentitud extrema en su resolución y un aumento significativo de la desconfianza del público en el sistema judicial.

Una evaluación de la administración de justicia en el Ecuador de los 80 y 90⁴² determinó la existencia de un problema recurrente de retrasos mayores para el despacho de causas, que repercutió en el deterioro de la imagen de la función judicial. La identificación de esta debilidad estableció las causantes del agotamiento del sistema: falta de un programa de manejo de flujo de casos, dificultad de acceso a la información respecto del estado de un caso, ausencia de tecnología moderna dentro de las judicaturas y a disposición del público en general, falta de entrenamiento legal y habilidades gerenciales.

La normativa específica de las leyes en materias aplicables si bien establece límites de tiempo, para las diferentes fases de un juicio, habían sido ignorados y repercutieron en todo tipo de abusos del sistema, debido a los excesivos volúmenes de casos que pesan sobre las cortes del país.

Otro estudio encontró que para 1991 –según fuentes de Farith-⁴³ se esperaba que un caso laboral tarde doce años para resolverse; un 91% de los ecuatorianos consideraba que la justicia no salvaguardaba los intereses del ciudadano común y que su problema más grave era la corrupción. En la misma encuesta se señalaba que el 90% de los funcionarios consideraba que existía interferencia política en la justicia, que la infraestructura y la carencia informática eran muy grandes y que la negligencia de los servidores públicos iba de par con estas falencias.

⁴⁰ *Ibíd.*, 75.

⁴¹ Según Farith, para 1993 existían 12.000 casos pendientes en la Corte Suprema y aproximadamente 500.000 en todo el sistema, y había la tendencia a aumentar su número.

⁴² Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (PROJUSTICIA), “Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (ProJusticia)”, en *Iniciativas Comparadas para mejorar la Gestión Judicial*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2002), 80-1, <<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/553.pdf>>. Consulta: 02 de abril de 2015.

⁴³ Farith, “Investigación sobre acceso a la justicia en la República del Ecuador”, 76.

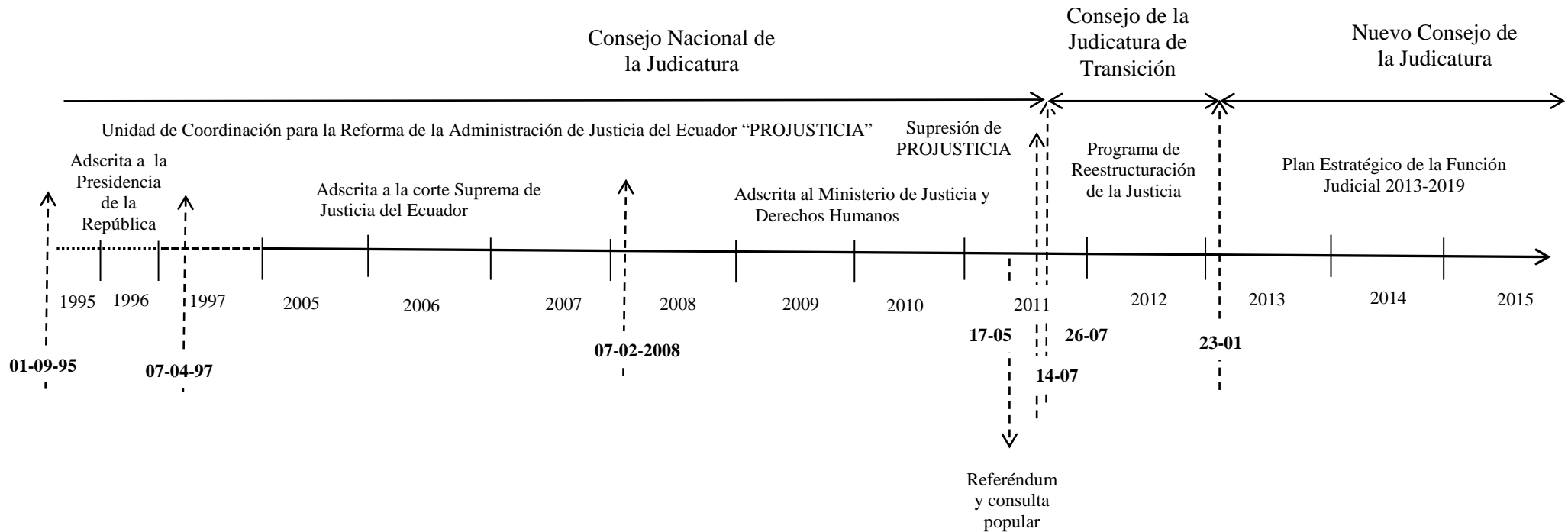
1.2.2 Fases de la reforma de la justicia en el Ecuador

Considerando el horizonte de tiempo que se inicia en los años 90 y se extiende hasta la presente fecha, se puede mostrar al proceso de reforma de justicia en Ecuador como diferentes esfuerzos de transformación con sus respectivas particularidades y características que responde a diversos contextos estructurales, a la acción estratégica de diversos actores y a la voluntad de esfuerzos de los gobiernos de turno, que se los presenta a continuación:

1. La primera fase de reforma fue ejecutada por la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador “PROJUSTICIA”, y promovido por los organismos internacionales de cooperación en el contexto presentado previamente. Este proceso duró aproximadamente 15 años en los que se ejecutaron diferentes proyectos que se detallarán en el siguiente capítulo.
2. La segunda fase, producto del referéndum y consulta popular de mayo de 2011, fue ejecutada por el Consejo de la Judicatura de Transición y duró dieciocho meses (Julio 2011 a Enero 2013); este esfuerzo se enmarcó dentro de la ejecución del *Programa de Reestructuración de la Justicia*.
3. La tercera fase es la consolidación de la segunda y está liderada por el actual Consejo de Judicatura. Este esfuerzo se inicia en el año 2013 y se enfoca en la ejecución del *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*.

A continuación se presentan las realizaciones de reforma institucional en un gráfico:

Gráfico 1
Fases de la reforma de la justicia en el Ecuador desde los años 90



Fuente: Ecuador. Presidencia de la República, "Decreto Ejecutivo No. 3029", en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 772 (Quito, 1 de septiembre de 1995): 2; Ecuador. Presidencia de la República, "Decreto Ejecutivo No. 199", en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 38 (Quito, 7 de abril de 1997): 2; Ecuador. Presidencia de la República, "Decreto Ejecutivo No. 883", en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 267 (Quito, 7 de febrero del 2008): 2 y Ecuador. Presidencia de la República, "Decreto Ejecutivo No. 824", en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 501 (Quito, 28 de julio de 2011): 2. Elaboración propia.

1.2.3 Evolución de la reforma del sistema de justicia en el Ecuador

Interesa, antes de realizar un mapeo de la intervención de la CI en la reforma de la justicia en el país, exponer cómo evoluciona la reforma en el sistema judicial del Ecuador.

Los cambios constitucionales referentes al sector justicia tienen que ver con el auge internacional del neoconstitucionalismo, la incidencia del rol protagónico de los jueces y el rol de las IFIS que impulsan la vinculación del derecho moderno con el desarrollo económico.⁴⁴ El rol del derecho racional moderno, como control de los individuos por el Estado y del Estado por los individuos, se expresa en normas jurídicas elaboradas a lo largo de los años, que se formulan sobre todo en los cambios constitucionales ecuatorianos como la forma superior de la normativa. Estos procesos no están desligados de la concepción ideológica e intervención de varios actores, pero pueden presentarse como tales.

Por otra parte, en el Ecuador, los cambios de orientaciones, objetivos y de roles de los actores que intervienen en esta reforma tiene que ver con la intervención más o menos importante del Estado y de la CI durante este proceso, que implica también un cambio de modelo de desarrollo.

Por ello parece de importancia revisar esta evolución, que va configurando varios principios centrales que serán señalados aquí y que coinciden con los de la CI y que, por ejemplo, se expresan en:

1. El mejoramiento del acceso a la justicia.
2. La modernización y mejoramiento de la calidad de los servicios judiciales.
3. La implantación de métodos alternativos de solución de conflictos, muy estimados por los esfuerzos de reforma de la CI.
4. El impulso a la cultura jurídica y la enseñanza del derecho como transformadora de la sociedad.
5. El rol creciente del gobierno de la Función Judicial, separando lo que es administración del sector de lo que es propiamente el impartir justicia.

⁴⁴ Ver Guzmán, *La Reforma Judicial promovida por el BID*, 25-7.

6. La conformación del campo de acción independiente del sector justicia frente a la preeminencia del Ejecutivo

Esta presentación, por razones metodológicas, prepara el despliegue, más adelante, del rol de la CI en estas reformas en Ecuador.

En Ecuador, la normativa del acceso a la justicia ha ido evolucionando y las reformas aparecen en las diversas constituciones, la del 79, la del 83, la del 98 y por último la actual del 2008. Estas reformas en el tiempo no están desligadas de orientaciones ideológicas que se inspiran en los últimos 20 años en el neoconstitucionalismo que inclusive sirve tanto a orientaciones neoliberales como socialistas.⁴⁵

La Constitución de 1979 incluyó ya muchos de los principios básicos del funcionamiento universal de un sistema judicial, como son finalidad, eficiencia, independencia, carrera judicial, subsidiariedad para acceso.⁴⁶

La evolución de las reformas constitucionales ecuatorianas en el sector pueden resumirse en dos aspectos: el primero es que va tomando forma una perspectiva de independencia judicial y la segunda es la separación entre lo que es la administración de la función judicial y la impartición de la justicia propiamente dicha a cargo de jueces y cortes.

Esta separación se perfila ya en la Creación del Consejo Nacional de la Judicatura -CNJ- en los cambios constitucionales en las décadas del 80 y 90. La consulta popular de 1997 entre varias preguntas relacionadas con la estructura de justicia, consultaba justamente el rol y nombramiento del Consejo de la Judicatura. Se retoman estos temas aprobados en el referéndum en la Constitución de 1998 – considerada por algunos analistas como de influjo neoliberal⁴⁷ - que incluye un capítulo extenso sobre la administración de justicia: el funcionario con potestades jurisdiccionales las pierde ahora; se declaran constitucionales los métodos alternativos de justicia, en especial el arbitraje y mediación y la justicia indígena. Se insiste en la

⁴⁵ Véase, Israel Celi, “Neoconstitucionalismo en Montecristi: actores, procesos e ideas” (Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2014), 39-40

⁴⁶ Véase la presentación histórica de las reformas en varias constituciones en Leonardo Sempértegui, *El Derecho de acceso a la justicia* (Quito: Konrad Adenauer Stiftung, 2013), 21-53.

⁴⁷ Napoleón Saltos y Lola Vázquez, *Ecuador: su realidad*. (Quito: Fundación José Peralta, 2009), 304-6.

agilidad procesal. Se establece la oralidad y el sistema de cooptación para la elección de los jueces.⁴⁸

El cambio de orientación en la Constitución de 2008 se refleja en un modelo judicial con jueces activistas enfocados en los derechos fundamentales constitucionales que progresivamente se van enriqueciendo con los fallos. Además define una estructura completa de la función judicial que incluye como organismos auxiliares a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública.⁴⁹ Enfatiza en los principios procesales; en la carrera judicial y fiscal; en el pluralismo jurídico; en la justicia para menores; en la justicia de paz, norma la elección de jueces, modifica el sistema de jurisprudencia obligatoria de la ley de casación, se norma el juzgamiento militar y policial, se reconocen los métodos alternativos de solución de conflictos.⁵⁰

Pero el énfasis se coloca en el gobierno de la Función judicial, en el Consejo de la Judicatura, para vigilancia y disciplina de la función judicial: sus miembros tienen, como función relevante en el pleno, definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, dirigir los procesos de selección de jueces y otros servidores de la Función, así como su evaluación, ascenso y sanción; administrar la carrera y profesionalización, con escuelas de capacitación y formación.

La consulta popular de mayo de 2011, preguntaba al Soberano si debía sustituirse el Pleno del Consejo de la Judicatura en funciones por uno de Transición, para que en dieciocho meses reestructurara la función judicial y luego se eligiera el Consejo de la Judicatura definitivo. Consultaba igualmente si se modificaba la composición de este Consejo de la Judicatura para que lo integraran cinco delegados elegidos por un procedimiento particular consultado y con funciones igualmente consultadas.

En otra perspectiva, si revisamos las orientaciones, objetivos, roles de los actores y la importancia de la reforma de la justicia en los períodos identificados, podemos afirmar que dieron cambios importantes a partir del referéndum del 2011. Las orientaciones de la reforma, que antes eran neoliberales (pro-mercado) implementadas

⁴⁸ Véase, Sempértegui, *El Derecho de acceso a la justicia*, 37-40.

⁴⁹ La Constitución de 2008, determina la creación de la Defensoría Pública que según los plazos constitucionales fue institucionalizada como órgano autónomo al igual que la Fiscalía General del Estado en octubre del 2010. Véase, “Reseña Histórica: La Defensoría Pública llega para equilibrar el sistema de justicia”, Defensoría Pública. <<http://www.defensoria.gob.ec/index.php/defensoria-publica/quienes-somos/resena-historica>>. Consulta: 11 de noviembre de 2015.

⁵⁰ Véase, Sempértegui, *El Derecho de acceso a la justicia*, 41-8.

en AL y también en Ecuador, dan un giro importante, al menos en el discurso, que es producido por la voluntad del Gobierno Nacional en participar activamente en la reforma judicial.

Este involucramiento directo del gobierno en la reforma de la justicia se considera en dos argumentos: la auto-reforma del sector justicia desde dentro fue definida como imposible y por ello el discurso del ejecutivo habla de la necesidad de “meter la mano en la justicia” que involucraba una clara intromisión en otra función del Estado. Otro argumento del discurso para esta intervención fue el combate necesario a la delincuencia, corrupción y aún a los males perversos de una “partidocracia”, asumidos como los responsables del mal funcionamiento de la justicia, que requerían una transformación radical del sistema judicial.⁵¹ Nótese que, por el contrario, durante el periodo neoliberal el combate a la delincuencia tenía como fin facilitar y proteger la implantación del libre mercado, la propiedad, los negocios, incompatible con la delincuencia, la violación de contratos, el robo y el fraude.⁵²

Pero no solo se trata del cambio del discurso en la reforma del sector justicia. Esta viene de la mano con un recambio del modelo de desarrollo que se expresa también explícitamente en el discurso oficial. Así lo presentan los Planes Nacionales del Buen Vivir ecuatorianos, que rechazan las orientaciones neoliberales de Organismos Internacionales reflejadas en la intervención de la CI en el proceso de Reforma de la Justicia Ecuatoriano.⁵³

La concepción neoliberal del desarrollo como modernización, crecimiento económico e incremento de productividad; la visión determinista del acontecer y la historia que transcurre de una forma lineal; el papel del Estado como el garante de estabilidad pro-mercado, crecimiento económico, las estructuras de ordenamiento jurídico como condición de este desarrollo, comienza a ser sustituida por la concepción de un desarrollo que tiene como centro al ser humano y no a los mercados y la

⁵¹ Luís Pásara, *Resumen Ejecutivo: Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana* (Washington: Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal, 2014), 8-10.

⁵² César A. Rodríguez y Rodrigo Uprimny, “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”, en *La falencia neoliberal, crítica y alternativas*. Darío Restrepo, edit. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003), 3-4. <<http://www.juecesyfiscales.org/descargas/neoliberalismoyjusticia.zip?ml=5&>>. Consulta: 11 de noviembre de 2015.

⁵³ Véase, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*, (Quito: SENPLADES, 2013), 34 y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*, 255.

producción; que la justicia es parte de la calidad de vida y que debe manifestarse en toda una dimensión humana nacional e internacional, sin excluir lo económicamente eficiente y lo socialmente justo.⁵⁴

En el panorama nacional y en el contexto cooperación se da, además, un episodio tenso de cuasi expulsión del representante del Banco Mundial del país, en abril 2007, originada por un supuesto chantaje del organismo internacional para entregar un crédito que ya había sido aprobado.⁵⁵ La declaración de persona non grata es en realidad una advertencia y un símbolo para todos los organismos internacionales y ONG de que la relación con ellas y principalmente con las IFIS sería ahora diferente; las relaciones con el FMI no solo se enfriaron sino que se consideró públicamente su accionar perjudicial en gran manera para el país; en este sentido se canceló con antelación el monto total de la deuda con este organismo en abril del 2007, para no tener ninguna relación con esta institución.

Estas nuevas políticas hacia las ONG internacionales, Fundaciones e IFIS, pronto se sustentaron en expresas normativas y en la implantación de nuevas instituciones de control. En julio de 2011 se reformó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional; la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), pasó a ser una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; se modificó el Reglamento para la Aprobación de Estatutos, Reformas y Codificaciones, Liquidación y Disolución, y Registro de Socios y Directivas de las Organizaciones previstas en el Código Civil y en las Leyes Especiales, estableciéndose el procedimiento que deben seguir las Organizaciones No Gubernamentales Extranjeras para realizar actividades en el Ecuador; y se determinó las funciones y atribuciones que tiene la SETECI en la suscripción de los convenios básicos de funcionamiento, el control, seguimiento y terminación de las actividades de dichas organizaciones en Ecuador.⁵⁶

⁵⁴ Ana María Larrea, *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador* (Quito: SENPLADES, 2012), 22-7.

⁵⁵ “Ecuador ordena la expulsión del representante del Banco Mundial en el país”, *Elmundo.es* Internacional, (Madrid), 27 de abril de 2007, 1, <<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/04/27/internacional/1177630426.html>>. Consulta: 10 de junio de 2015.

⁵⁶ Ecuador, Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo No. 812”, en Registro Oficial, Suplemento, No. 495 (Quito, 20 de julio de 2011): 4-5.

La obligación para las ONG extranjeras de suscribir un convenio básico de funcionamiento con la SETECI y de registrar sus fondos de operación en este organismo es una imposición importante para quienes habían gozado antes de una libertad de decisión enorme. Se estipuló, además, que las ONG extranjeras no podrían intermediar, implementar o ejecutar, planes, programas o proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional no reembolsable de fuente bilateral o multilateral, bajo sanción de terminación anticipada del convenio.⁵⁷

El Decreto Ejecutivo No. 16, de junio 2013 y su reforma por el Decreto Ejecutivo 739 de agosto 2015 acrecientan inclusive las obligaciones en este sentido y colocan un marco estrecho a la Cooperación Internacional que quiere operar en el país a través de las ONG.⁵⁸

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, define textualmente, como uno de sus objetivos de la política 5, “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”. El plan nacional parte de un diagnóstico crítico de la antigua cooperación y su influencia que durante los 80 y 90 junto otros actores externos, sobre todo en materia económica, marcó la tónica de la (in)governabilidad en América Latina pero que el cambio significativo consiste en abandonar las recetas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), rechazar la ortodoxia mercado-céntrica, el poder virtual de veto sobre los gobiernos y retomar la soberanía estatal para tomar decisiones sin intromisión de agentes externos.⁵⁹

El cuadro a continuación permite tener una mirada global que despliega esta evolución:

⁵⁷ Véase, Rafael Domínguez, “Donantes tradicionales: ONG” (ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero, 2015), 15.

⁵⁸ Ecuador, Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo No. 16”, en Registro Oficial, Suplemento, No. 19 (Quito, 20 de junio de 2013): 3-5. Este Decreto ha sido reformado por Decreto No. 739 del 3 de agosto de 2015; sin embargo no disminuye el control de la CI.

⁵⁹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*. (Quito: SENPLADES, 2009), 262-3.

Cuadro 6
Evolución de la Reforma de la Justicia en Ecuador

PERÍODOS DE LA REFORMA	1996-2006 (PROJUSTICIA)	2011-2015 (CONSEJO DE LA JUDICATURA)
ORIENTACIÓN	Neoliberal	Socialista, Revolución ciudadana
OBJETIVO DE LAS REFORMAS	Alcanzar el desarrollo del país: Transformando las instituciones del Estado centrándose en el mercado como fin último. Facilitando las transacciones comerciales del mercado capitalista. Desmontando al Estado benefactor.	Alcanzar el desarrollo del país: Transformando las instituciones del Estado centrándose en el ser humano y no el mercado. Impulsando políticas socialistas, reguladoras y redistributivas. Desmontando al Estado Neoliberal.
ROL DEL ESTADO EN LA REFORMA DEL SECTOR JUSTICIA	Protector de la libertad, propiedad privada y el mercado. Actor secundario y reducido.	Benefactor, regulador social y económico consolidando un desarrollo socialista. Actor principal.
ROL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA REFORMA DEL SECTOR JUSTICIA	Actor principal, impulsor de las transformaciones para el desarrollo consolidando la estructura del mercado capitalista a través de reformas de primera generación y segunda generación con financiamiento reembolsable y no reembolsable	Actor secundario, acompañando parcialmente a las transformaciones para el desarrollo del país principalmente con asistencia técnica. La CI es estrechamente controlada en su actividad por organismos estatales y debe alinearse a prioridades del gobierno.
IMPORTANCIA DE LA REFORMA DE LA JUSTICIA	La Reforma de la Justicia es considerada clave para la consolidación de la estructura económica capitalista y para impulsar el desarrollo neoliberal definido como moderno, eficiente, adecuado y justo	La Reforma de la Justicia es crucial para combatir la delincuencia y la corrupción en el mismo sistema y para impulsar el proceso de desarrollo promovido por la revolución ciudadana.
MODELO DE DESARROLLO	Es el mercado desregulado que debe garantizar la óptima asignación de los recursos, la producción, el empleo, la inversión productiva y el desarrollo económico.	Es el Estado benefactor y regulador que debe redistribuir las riquezas y garantizar servicios sociales mínimos, es el garante y facilitador del desarrollo económico y humano.

Fuente: de Andrés Guzmán, La Reforma Judicial promovida por el BID en América Latina (Bogotá: Edit. Académica Española, 2012), 81-8; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017, (Quito: SENPLADES, 2013), 34, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, 255 y Ana María Larrea, Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador (Quito: SENPLADES, 2012), 22-7.
Elaboración propia

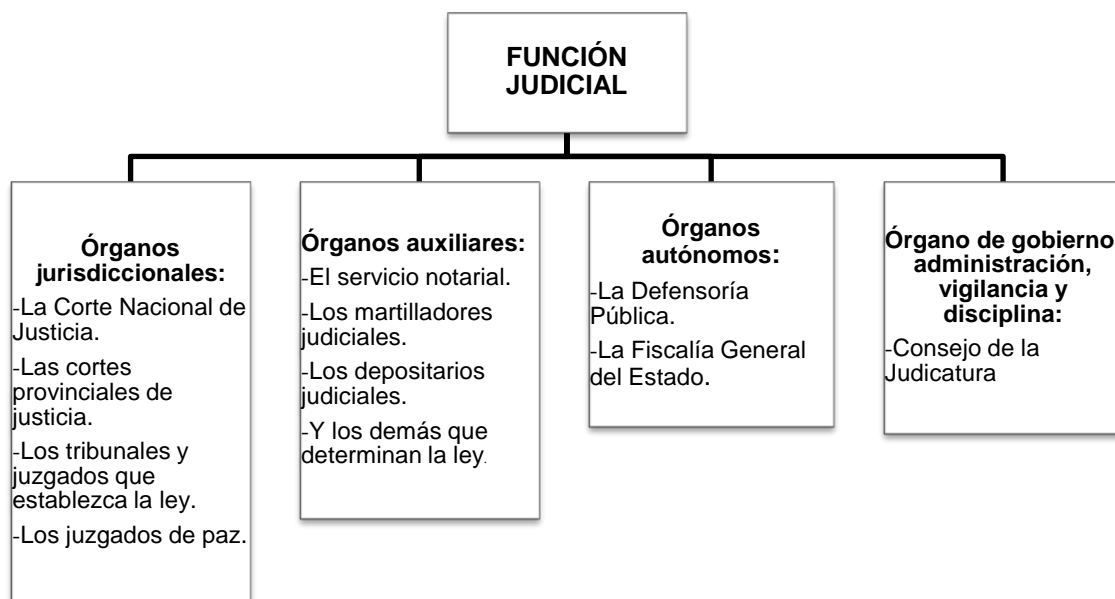
1.2.4 La conformación de Sector Justicia en el país y los ámbitos de su reforma

Se debe presentar ahora, tras este breve recorrido histórico, la conformación del Sector Justicia Ecuatoriano, con el objetivo de desplegar el terreno de aplicación de la

CI para la reforma. Para el Ministerio de Justicia,⁶⁰ el Sector Justicia lo integran el conjunto de entidades que conforman la Función Judicial, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador en los artículos 177 y 178, sistema integrado, en el que todos los actores y órganos de la administración de justicia interactúan entre ellos.

El conjunto del “aparato de justicia” del Ecuador⁶¹ o la Función Judicial, de acuerdo a la Constitución, se compone de órganos jurisdiccionales, órganos autónomos, órganos auxiliares y órganos administrativos, a continuación se grafica su composición:

Gráfico 2
Conformación de la Función Judicial



Fuente: *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. cuarto, “Función Judicial y Justicia Indígena”, art. 177-178 ([Quito]: Edit. Ediciones Legales S.A., 2012): 108-9.
Elaboración propia.

Se presenta aquí en detalle solo uno de los órganos de la función judicial, El Consejo de la Judicatura, pues como veremos más adelante juega un rol central en la reforma de la justicia y en el referéndum de 2011:

⁶⁰ Francisco Iturralde, “Sector Justicia y Gobierno Judicial”. En *La transformación de la Justicia*, Santiago Andrade Ubidia y Luis Fernando Ávila Linzán, edit. (Quito: Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, 2009), 255.

⁶¹ Véase, la Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 167-203, con las modificaciones realizadas por la consulta popular de 07 de mayo de 2011 y complementada con los artículos 38, 254, 262, 264 y 308 del Código Orgánico de la Función Judicial. Véase, *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. cuarto, “Función Judicial y justicia indígena”, art. 167-203 ([Quito]: Edit. Ediciones Legales S.A., 2012): 105-117; y Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial, en Registro Oficial, Suplemento*, No. 544 (09 de marzo de 2009), art. 38, 254, 262, 268 y 308. En adelante se cita este Código como COFJ.

El Consejo de la Judicatura (CJ) es el Órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina. De acuerdo a lo que mandan los artículos 177, 178 y 181 de la Constitución vigente, el diseño sistémico de una administración de justicia debe permitir que los jueces, fiscales y defensores, y otros servidores judiciales se consagren únicamente al ejercicio de las competencias técnicas que le son propias y que las labores administrativas, especialmente de la carrera judicial y el régimen disciplinario, sean asumidas por un órgano de gobierno y administración único y distinto a los organismos que imparten directamente justicia, el Consejo de la Judicatura (CJ).

La responsabilidad central del CJ al igual que la de todos los operadores de justicia, es garantizar y lograr en lo concreto el acceso de las personas y colectividades a la justicia. Es tarea especial del Consejo de la Judicatura coordinar con los organismos de la Función Judicial y establecer las medidas que se encaminan a superar las barreras estructurales de índole jurídica, económica, social, generacional, de género, cultural, geográfica, administrativa o de cualquier naturaleza que sea discriminatoria e impida la igualdad de acceso y de oportunidades de defensa en el proceso.

Entre las principales funciones del Consejo de la Judicatura están:

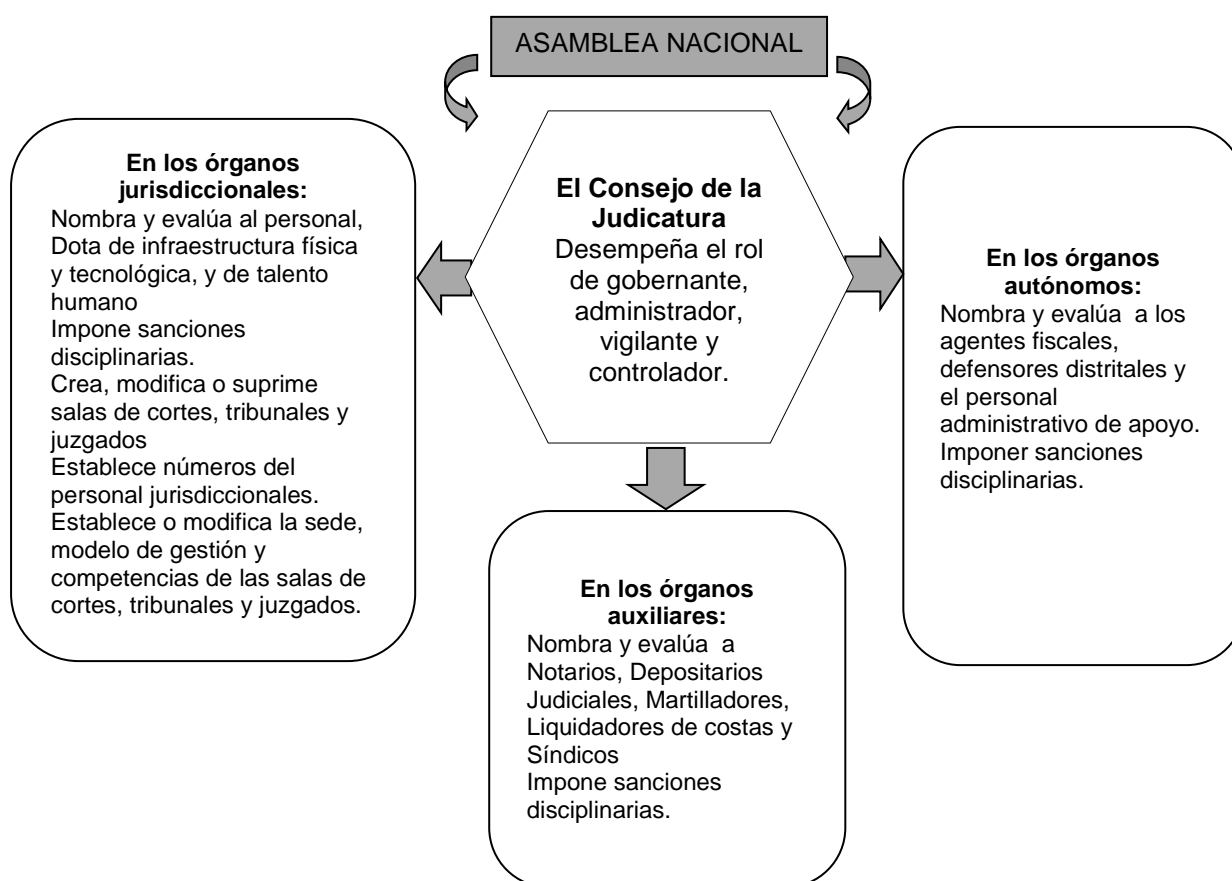
1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
2. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
3. Administrar la carrera y la profesionalización judicial y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.

El Consejo de la Judicatura ejerce sus funciones a través de tres instancias: el Pleno, la Presidencia y la Dirección General.

El Consejo de la Judicatura desempeña un rol sustancial de gobierno, administración, vigilancia y disciplina que se desprende de las funciones e interacciones que desempeña en los diferentes órganos de la Justicia. Sin embargo, se respeta el principio de independencia, por el cual los jueces solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley y son independientes incluso frente a los demás órganos de

la Función Judicial. Así, el CJ está regido por el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) y en especial por el Título IV y los Arts. 254 a 280. El siguiente gráfico describe lo expuesto:

Gráfico 3
Interacciones del Consejo de la Judicatura



Fuente: Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 544 (09 de marzo de 2009), art. 250- 80.
Elaboración propia.

Como aparece en evidencia en el gráfico, el rol del Consejo de la Judicatura es muy importante: es el órgano que facilita y hace posible la operación de la justicia en el país; las salas, tribunales, juzgados y los jueces no podrían funcionar si no existiera este órgano que no solo es de apoyo a su trabajo y funciones sino que además los evalúa, controla, sanciona, destituye y administra la carrera que incluye la promoción de los funcionarios judiciales.

Capítulo dos

Mapeo de la intervención de la cooperación internacional en la transformación de los sistemas judiciales en Ecuador

2.1 La cooperación internacional en el período de PROJUSTICIA

2.1.1 Hitos históricos de la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia, PROJUSTICIA⁶²

PROJUSTICIA –unidad coordinadora para la reforma de la administración de justicia nacida por sugerencias del BM y USAID- surge en 1995 adscrita a la Presidencia, como institución para la ejecución del Plan Integral de Reformas Judiciales.⁶³ Se puede presentar su vida institucional de 16 años, en hitos históricos de desarrollo marcados o por sus adscripciones a una u otra institución del Estado, o por la importancia de su captación de fondos de cooperación para proyectos específicos.

Se detallan a continuación estos hitos del desarrollo institucional, según la presentación de Carmen Hernández.⁶⁴

Primer Hito Institucional. PROJUSTICIA 1995 – 1997

El Decreto Ejecutivo No. 3.029 de 1995⁶⁵ reconoce que la reforma y la modernización en la administración de justicia es una prioridad fundamental del estado ecuatoriano, política que se alinea con la ley de modernización del Estado de 1993.

Dos proyectos iniciales marcan esta etapa, que lleva adelante PROJUSTICIA, con apoyo del BID y BM, el primero es el “Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Justicia” (Banco Mundial, Convenio BIRF - 4066 EC) y segundo

⁶² PROJUSTICIA es un acrónimo para “Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de Administración de Justicia del Ecuador”

⁶³ El Plan fue elaborado en 1994 por el Grupo de Trabajo conformado por la Corte Suprema de Justicia y delegados del poder ejecutivo, del Procurador General de la Nación y del Fiscal General. Véase, Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (PROJUSTICIA), *El primer Paso a la Justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y ProJusticia* (Quito: PROJUSTICIA, 2011), 77.

⁶⁴ Hernández, “Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia”, 14-8.

⁶⁵ Ecuador. Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo No. 3029”, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 772 (Quito, 1 de septiembre de 1995): 2.

es el “Proyecto de Modernización del Sistema Jurídico (Banco Interamericano de Desarrollo, Convenio ATN 5687)”.

Por otra parte, la Unidad creada como PROJUSTICIA va conformando sus políticas desde un sitio intermedio entre la sociedad civil, el Poder Ejecutivo y la Función Judicial. En ese sentido, la Unidad se adscribe a la presidencia para cooperar en la canalización de fondos internacionales en los temas de reforma de administración de Justicia.

Segundo Hito Institucional. Se ve pertinente la adscripción de esta Unidad a la Corte Suprema de Justicia (Decreto Ejecutivo N° 199, 7 de abril de 1997)⁶⁶ dado que los lineamientos del trabajo de PROJUSTICIA estaban intrínsecamente relacionados con la modernización de la justicia en el país. A mediados del 97, se dio inicio al “Proyecto piloto para la Modernización del Sistema de Gestión Judicial”. Fue fundamental en la reforma y la modernización del sistema de justicia la suscripción de Convenios con muchos organismos de cooperación internacional (UNICEF, INNFA, AECI) lo que señala una política de alianzas estratégicas que promueve PROJUSTICIA.

Tercer Hito Institucional. PROJUSTICIA 1997-2002. Nuevos convenios suscritos. Con el impulso de reforma que promueve la promulgación de la Constitución del 98, en este período surgen proyectos de modernización como la Ley Orgánica de la Función Judicial y el impulso a la Defensoría Pública. Este tercer hito está dado también por la suscripción de convenios con otros organismos de cooperación, ya no sólo con el BID y el Banco Mundial, sino con otras instituciones como USAID, en una suerte de alianza estratégica.

Cuarto Hito Institucional. PROJUSTICIA 2002-2007. Este hito se desarrolla a partir del año 2002, con la suscripción del Convenio de Donación del Banco Mundial TDF-051227, y comienza así una nueva serie de iniciativas de reformas que se impulsan desde PROJUSTICIA, con la ejecución del “Proyecto Derecho y Justicia para los pobres” (2002-2005), financiado por el Banco Mundial a través del Fondo de Desarrollo Social Japonés. En este período la Escuela de la Función Judicial ve la luz.

Quinto Hito Institucional. PROJUSTICIA 2008-2011. Adscripción al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Con la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Ecuador, PROJUSTICIA pasa en enero 2008, (Decreto Ejecutivo N°

⁶⁶ Ecuador. Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo No. 199”, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 38 (Quito, 7 de abril de 1997): 2.

883),⁶⁷ a este ministerio. Este paso institucional está dado por los objetivos que persigue PROJUSTICIA desde 2007, el impulso que requiere la reforma y el gran cambio surgido por la vigencia de la nueva constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

2.1.2 Líneas de trabajo de PROJUSTICIA

El proceso de modernización del Estado ecuatoriano se refleja en el trabajo de PROJUSTICIA y puede expresarse en líneas de acción, que dan pie al desarrollo de proyectos elaborados por universidades, ONG, fundaciones y entes colegiados.⁶⁸

Primera línea: *La Gestión de Despacho* (Fortalecimiento Institucional y la Administración de Justicia). Si la función primordial del Poder Judicial es administrar justicia, se consideraron importantes tanto la gestión interna de la administración como la infraestructura y la incorporación de tecnología en las dependencias judiciales. El Fortalecimiento Institucional, busca reorganizar los juzgados en su gestión interna y en su espacio físico. Por otra parte, el Acceso a la Justicia, es decir, la Administración de Justicia o Desarrollo Legislativo, se encamina a fomentar la actualización de las leyes en función a los cambios constitucionales de 1998.

Segunda línea: *Formas Alternativas de Solución de Conflictos*. En Ecuador desde 1997 comienzan a aplicarse, la conciliación, la mediación o el arbitraje, para agilizar la solución de las controversias.

Tercera línea: *Acceso a la Justicia de los Ciudadanos - Derechos Humanos*. Buscan que la población se involucre en el proyecto nacional de modernización y fortalecimiento de la administración de justicia, a través de la investigación, la generación de reformas de las normas sustantivas o la actualización de la enseñanza legal.

Se afirma trabajar sobre todo en pro de los sectores menos favorecidos, población con escasos recursos económicos, con énfasis en la mujer, la familia, los niños, las comunidades indígenas y las minorías étnicas.

⁶⁷ Ecuador. Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo No. 883”, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 267 (Quito, 7 de febrero del 2008): 2.

⁶⁸ La presentación de las líneas de trabajo de PROJUSTICIA se apoya en la investigación de Hernández, “Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia”, 20-1.

Cuarta línea: *Infraestructura*. El diagnóstico del Sector Justicia en 1991, había mostrado que la administración de justicia no contaba con inmuebles adecuados, ni juzgados cómodos u oficinas independientes.

Quinta línea: *Capacitación*. Desde 1995, el PIR consideraba prioritaria la capacitación de los distintos agentes del sector justicia; sin ello, las reformas sustantivas, procesales y administrativas se consideraban inaplicables.

Estas líneas de trabajo de PROJUSTICIA se alinean a los ejes de trabajo que señalan los proyectos tanto del BM como del BID y que se ejecutaron mediante convenios.

2.1.3 Principales logros de la acción de PROJUSTICIA entre 2005 y 2011⁶⁹

Impulso a varias leyes fundamentales como: la Ley de Arbitraje y Mediación desde 1997, la actualización de la Ley Orgánica de la Función Judicial, apoyo a proyectos de leyes que fortalecen el desarrollo legislativo (Ley Orgánica de la Función Judicial, Anteproyecto del Código de Procedimiento Civil 2007, proyecto que se enfoca en la Ley N°103 Contra la violencia a la mujer y la familia de diciembre de 1995).

Instituciones creadas o fortalecidas: en el año 2007 se concretan dos instituciones: Defensoría Pública y la Escuela Judicial. Reforma y fortalecimiento del CJ, como órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial (Constitución en sus Arts. 198 y 206).

Proyectos desarrollados: se trabajaron muchos proyectos y entre ellos en los años 2002 y 2007, el Derecho y Justicia para los Pobres; nuevamente se busca incentivar el ejercicio de los derechos ciudadanos, los derechos políticos y los derechos humanos.

Gestión de Despacho: esta línea de acción buscaba modernizar por una parte todo lo relacionado con infraestructura, estadísticas, técnicas de software y hardware, edificios, etc., de los servicios de la función judicial. Esta separación en dos de la “administración de justicia” se vuelve sustancial: por una la administración de los servicios de soporte y gestión de despacho; y por otra, la administración directa de la justicia a los ciudadanos por medio de jueces y tribunales (separación de las funciones administrativas del juzgado, de las jurisdiccionales propiamente dichas). La

⁶⁹ Esta sección es una síntesis de los resultados presentados por PROJUSTICIA en el año 2011. Véase, la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (PROJUSTICIA), *El primer Paso a la Justicia*, 77-145.

modernización incluyó elementos tecnológicos como un sistema informatizado de seguimiento de causas para apoyar las funciones; instalación de un ambiente moderno, infraestructura arquitectónica que considera las necesidades de jueces, funcionarios judiciales y público; acceso a elementos técnicos tales como formatos comunes para promover la uniformidad de criterio; acceso a códigos, reglamentos y jurisprudencia en forma inmediata; archivos comunes y consulta de expedientes para lograr mayor eficiencia.

El levantamiento de información judicial a nivel nacional 2007 para toma de decisiones, de tipo cuantitativa y cualitativa, intentaba evidenciar los factores que afectan el desempeño de la administración de la justicia; es un estudio de oferta y demanda de los servicios judiciales a nivel nacional, con ubicación geográfica de cada una de las judicaturas o de métodos alternativos de solución de conflictos, materias de atención, carga procesal, regiones que no cuentan con presencia de judicaturas ordinarias o métodos alternativos.

Administración de la justicia: con la creación del CNJ se liberó a los jueces para que se dedicaran con exclusividad a impartir justicia. Se introdujo la figura del coordinador/administrador y el CNJ adoptó como política para el desarrollo administrativo organizacional elementos de corporatividad, como base a la política de desarrollo de la función judicial;

El esfuerzo por la reducción de causas represadas comporta no solo elementos organizativos y técnicos, sino estadísticas judiciales para lograr datos reales a fin de diagnosticar y enfocar los cuellos de botella en los procedimientos. El Proyecto Piloto para la Modernización del Sistema de Gestión Judicial dio paso a un cambio en la cultura organizacional.

Sistema de gobernación interna en los módulos a través de la figura del juez delegado y el comité de jueces, para enfrentar problemas administrativos y organizacionales internos y responder a las políticas del CNJ y la Corte Suprema de Justicia (hoy Corte Superior de Justicia).

Se impulsaron cinco planes de reformas como son: Plan Integral de Reformas 1995; Plan Estratégico Integral 1999-2004; Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012; Plan Integral de Reformas del

Sector Justicia 2007-2011 (PIR) y Proceso de Participación y Consulta de la Sociedad civil.

Apoyo a la Corte Suprema de Justicia -órgano al que está adscrito desde 1998- en la elaboración del Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia 2007-2012.

Creación e impulso a las Formas Alternativas de Solución de Conflictos-Mediación, con la creación una decena de centros.

En una línea de Derechos Humanos fueron canalizadas propuestas para grupos de escasos recursos, con énfasis en mujeres, niños y niñas, indígenas y minorías étnicas.

En lo que respecta a la capacitación se establecieron espacios de análisis entre el sector de justicia y la Universidad, a fin de vincular el currículum académico con las demandas de eficacia y ética profesional requeridas para una correcta aplicación de la Justicia. Incluyó la realización de seminarios nacionales e internacionales.

Creación de nuevas judicaturas: entre el 2008 y el 2011 se creó una Corte Provincial por región (Costa, Sierra y Amazonía) y 2 salas temporales en las Cortes provinciales, con el respectivo equipamiento mobiliario y tecnológico necesario para su funcionamiento.

2.1.4 Mapeo de la cooperación internacional durante la existencia PROJUSTICIA

De acuerdo al Cuadro 7 que se presenta a continuación, se puede evidenciar que desde el año 1996 hasta el cierre de PROJUSTICIA en el año 2011, la CI intervino de manera intensiva en las iniciativas de reformas de la justicia, a través de diferentes proyectos que fueron ejecutados por esa unidad y financiados sea con préstamos (deuda pública externa), sea con cooperaciones técnicas no reembolsables y donaciones. Durante este período, el monto de cooperación asciende a US \$ 15'032.547,06, de los cuales US \$ 10'700.000 son deuda pública y la diferencia entre los dos es cooperación no reembolsable. Por otro lado, la mayor parte del financiamiento fue otorgado por organismos internacionales multilaterales, en este caso IFIS como el BM y BID; el resto vino de la cooperación bilateral por parte de Francia y España; finalmente hubo una

donación del Gobierno de Japón canalizada a través del BM bajo el mecanismo de cooperación “multilateral”.⁷⁰

Del total de los US \$ 17'015.518,06 correspondiente al presupuesto de los proyectos de reforma de justicia impulsados por la CI, durante esos casi quince años, el 88% fue financiado por la CI para el desarrollo y el restante 12% (US \$ 1'982.971,00) fue la contraparte nacional. De todas formas el cuadro muestra la preeminencia del BM y BID en la inversión como principales actores de la CI en el sector justicia durante este período.

⁷⁰ Por multilateral se entiende la práctica de los organismos multilaterales de realizar ayuda bilateral disfrazada de multilateral. Ver Rafael Domínguez, “Arquitectura y gobernanza del sistema de cooperación” (ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero, 2015), 32.

Cuadro 7
Resumen económico de la intervención de la Cooperación Internacional con PROJUSTICIA

Financiador de la CI	Institución beneficiaria directa	Convenio: denominación y número	Tipo de Cooperación Internacional	Fechas inicio y fin	Monto (US \$)	Contraparte nacional	Total (US \$)
Banco Mundial (BM)	PROJUSTICIA	Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Justicia BIRF / 4066/EC	Préstamo Deuda Pública Externa Multilateral	19/09/1996 - 29/11/2002	10'700.000,00	1'410.971,00	12'110.971,00
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	PROJUSTICIA	Programa de Modernización del Sistema Jurídico ATN/5687/EC	Cooperación Técnica No Reembolsable Multilateral	24/12/1997 - 24/08/2002	2'000.000,00	400.000,00	2'400.000,00
	PROJUSTICIA	Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia ATN/SF-10124/EC	Cooperación Técnica No Reembolsable Multilateral	22/11/2006 - 10/10/2008	166.000,00	16.000,00	182.000,00
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	PROJUSTICIA	USAID / 518-120	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	06/09/1996 - 31/12/1999	255.028,00	-	255.028,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	PROJUSTICIA	UNICEF / 97-024	Cooperación Técnica No Reembolsable Multilateral	24/09/1997-30/11/2000	36.625,00	-	36.625,00
Embajada de Francia (EF)	PROJUSTICIA	CONVENIO EMBAJADA FRANCIA	Cooperación No Reembolsable Bilateral	10/07/1998 - 10/10/1998	7.139,00	-	7.139,00
Gobierno de Japón-Banco Mundial (BM)	PROJUSTICIA	TF-51227-EC	Donación del Gobierno del Japón Multi-bilateral	15/11/2002 - 31/12/2005	1'780.000,00	156.000,00	1'936.000,00

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos	Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	2009-2014*	87.755,06**	-	87.755,06
Total del aporte de la CI – nacional (US \$)					15'032.547,06	1'982.971,00	17'015.518,06
% del aporte CI - nacional					88%	12%	100%

*En referencia al período de aporte de AECID hay un traslape de tiempos considerando que PROJUSTICIA fue suprimida en julio 2011.

**Se consideró el período de dos años y medio de cooperación, se tomó el monto ejecutado en euros correspondiente a ese período y se multiplicó por la conversión de diciembre 2013 (1,2099 \$ X euro), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013).

Fuente: Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 22; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-20013*. (Quito: AECID, 2013), 21 y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Evaluación conjunta SETECI-AECID. Evaluación final. Marco de Asociación País, Ecuador-España, 2011-2013* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2014), 147-51.
Reelaboración propia.

El Banco Mundial (BM)⁷¹

El “Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Justicia”, BIRF/4066/EC, convenio que el Estado ecuatoriano y el Banco Mundial suscriben en septiembre de 1996, aportó US \$ 10’700.000,00 más un monto de contraparte (ver Anexo 1), es el más importante de la cooperación internacional en esta fase de reforma. Pero se trata de deuda pública externa. Es decir, que del total del aporte de la cooperación internacional en este período, el 71% es crédito reembolsable otorgado por el BM. Los objetivos apuntan a cuatro deficiencias del sistema, diagnosticadas por el BM -según lo presenta en la consultoría Carmen Hernández: inadecuada infraestructura judicial; falta de organización administrativa, incluyendo falta de técnicas apropiadas de gestión de despacho; excesivas dificultades en el acceso a la justicia, particularmente para los más pobres y aptitud profesional poco desarrollada de abogados y jueces, como efecto de una deficiente formación profesional. Los objetivos fueron consecuentemente: a) incrementar la eficacia y transparencia en el proceso judicial; b) expandir el uso de mecanismos alternativos de resolución de disputas dentro del sistema judicial; c) mejorar el acceso a la justicia por parte del público en general y de las mujeres en particular; d) fomentar iniciativas de reforma del sistema judicial, investigación legal y educación; e) mejorar la infraestructura de los tribunales y juzgados del país.

Cuatro grandes componentes de trabajo marcaron el desarrollo del proyecto BIRF / 4066/EC:

1. **Mejoramiento de los sistemas de gestión administrativa:** diseño de procesos con tecnología automatizada. El modelo de gestión implica un sistema de reorganización interno, con el uso de un software de seguimiento de causas para jueces y funcionarios.
2. **Fondos "Derecho y Justicia":** financiar la autonomía de la Función Judicial y la descentralización y modernización de los servicios en general, de los servicios de asistencia legal a mujeres de escasos recursos, la difusión y aplicación de medios alternativos de solución de conflictos, el mejoramiento de la enseñanza legal y la modernización del sistema de registro.

⁷¹ La sistematización de los aportes del BM se apoya en el trabajo de Hernández, “Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia”, 23-47.

3. **Centros de Mediación:** creación de oficinas piloto de mediación en Quito y Guayaquil, adjuntas a los despachos judiciales. Resolución de conflictos a través de un medio alternativo, que a la vez descongestiona el sistema.
4. **Remodelación de la estructura física de los tribunales:** desarrollar prototipos de "módulos corporativos físicos de judicaturas funcionales", para las judicaturas de primera instancia con mayor carga procesal.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷²

Otro de los grandes proyectos de la CI ejecutado por PROJUSTICIA, es el ATN/5687/EC de Cooperación Técnica No Reembolsable, denominado "Programa de Modernización del Sistema Jurídico" y financiado por el BID, por un monto de US \$ 2'000.000,00 (ver Anexo 2), se desplegó sobre la base de tres objetivos: a) apoyar el desarrollo constitucional, legal y reglamentario que facilite la reforma judicial; b) reducir las barreras del acceso a la justicia y c) robustecer la independencia, imparcialidad y calidad de los jueces a través del incorporación de un sistema descentralizado de capacitación y formación.

Su trabajo se dirige hacia cuatro frentes:

1. **Desarrollo legislativo, legal y reglamentario para hacer viable** la reforma judicial.
2. **Capacitación, formación y sistema disciplinario** tendientes a reforzar la independencia, imparcialidad y calidad de los jueces.
3. **Fortalecimiento administrativo de la Función Judicial** o "Disminuir las barreras del acceso a la justicia"; reformar el sistema de administración de la Función Judicial en el país, a nivel institucional y en el nivel de la gestión de procesos, que implica el diseño de un nuevo sistema administrativo de la Función Judicial vinculado al CNJ y su funcionamiento descentralizado.
4. **Acceso a la justicia e involucramiento de la sociedad civil.-** Para lograr que la población de menores recursos económicos acceda efectivamente a la justicia, se establece un fondo especial para pequeños proyectos.

Otro proyecto financiado por el BID es el denominado "Apoyo a la Reforma del Sector Justicia" de Cooperación Técnica No Reembolsable con el No. ATN/SF-

⁷² *Ibíd.*, 24-5.

10124/EC, por un monto de US \$ 182.000,00, que sirvió para financiar actividades de preparación para el Programa de Reforma del Sector Justicia del Ecuador: Compra de un servidor de datos para la solución informática desarrollada, elaboración del proceso de actualización de Planes Estratégicos Institucionales y diseño e implementación de seguimiento de la actividad procesal de la Corte Suprema de Justicia (ver Anexo 3).

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)⁷³

Desde 1991, USAID formó parte del proceso de modernización de la justicia contribuyendo con recursos una suma menor al estudio realizado por el Centro para la Administración de Justicia.

Como resultado del objetivo “Generación de Consensos del Plan Integral de Reformas del Sector de Justicia” se obtuvo el Plan Integral de Reformas 1995, enfocado en las tres áreas de trabajo que contemplan: Área Institucional, Área Operativo Funcional y Área Humana.

Apoyó igualmente las reformas de las leyes procesales, particularmente del Código de Procedimiento Penal y algunas actividades dirigidas al fortalecimiento del Ministerio Público, sobre todo respecto de la capacitación de fiscales y jueces en el proceso de transición al nuevo sistema procesal.

Con la participación de otras organizaciones locales, como el Centro Ecuatoriano de Promoción de la Mujer CEPAM, se llevaron adelante actividades orientadas a facilitar el acceso a la justicia de sectores indígenas y mujeres de escasos recursos.

Específicamente el Convenio USAID 518-120, financió un monto de US \$ 255.028,00 para la reformas judiciales entre 1996 y 1999 (ver Anexo 4).

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁷⁴

La constitución del 1998, significó un avance en la consolidación de los derechos de los menores. El texto fundacional obliga al Estado ecuatoriano a reformas legales, institucionales y administrativas.

Sobre estos preceptos, PROJUSTICIA, INNFA, UNICEF y un grupo de entidades públicas y privadas, como el Foro de la Infancia y el Ministerio de

⁷³ *Ibíd.* 27.

⁷⁴ *Ibíd.* 30.

Bienestar Social, impulsaron un proceso de cambio en la legislación para los menores del Ecuador.

UNICEF, se comprometió con un fondo del orden de los US \$ 36.000,00 (ver Anexo 5), para apoyar los objetivos y actividades siguientes:

1. Investigación, el análisis y las discusiones sobre diversas áreas que comprende el derecho de menores,
2. Reforma del Código de Menores para garantizar la vigencia de los derechos de los menores de edad,
3. Organización del Grupo de Concertación, para participar en la redacción de las propuestas de reforma constitucional sobre infancia, a ser presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente.

Bajo la coordinación técnica y administrativa de PROJUSTICIA, se logró conformar el Comité Consultivo, que actualizó la investigación, el análisis y las discusiones sobre el derecho de menores y fundamentó sus propuestas, de cara a la Asamblea Constituyente de 1997 y al nuevo Código de Menores.

La Embajada de Francia (EF)⁷⁵

La Embajada de Francia y la Corte de Casación de París coopera con la Función Judicial y su reforma en temas relativos al recurso de casación.

Adicionalmente, la Embajada da apoyo a otros organismos de cooperación y a otras iniciativas, con instrumentos como el convenio de cooperación técnica no reembolsable N° ATN/SF- 5687-EC. “Modernización del Sistema Jurídico” del BID, entre 1999-2001. La cooperación de la Embajada de Francia se avoca al trabajo en 1998, con un pequeño financiamiento de US \$ 7.135,00 para la capacitación de funcionarios del Ministerio Público por parte de profesionales expertos en el tema, tanto del país como de Francia (ver Anexo 6).

Fondo de Desarrollo Social Japonés con el BM⁷⁶

Con la suscripción del Convenio de Donación TF-051227-EC entre la República del Ecuador y el Banco Mundial, en el año 2002 por un monto de US \$ 1'780.0000,00, se emprendieron varias iniciativas de PROJUSTICIA con la

⁷⁵ *Ibíd.*, 35.

⁷⁶ *Ibíd.*, 39.

ejecución del “Proyecto Derecho y Justicia para los pobres” (2002-2005) empleando recursos de la cooperación japonesa (ver Anexo 7).

Este proyecto se desplegó en cuatro componentes: Justicia indígena, Servicios de resolución alternativa de conflictos, Servicios de Defensa Pública (Asistencia Legal Gratuita) y Cultura de paz.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

En un primer momento, en el año 2000, la agencia participó en la elaboración del marco reglamentario de la Escuela Judicial Ecuatoriana para el Programa de Modernización de Justicia.⁷⁷

La Escuela era concebida como un órgano técnico superior del CNJ, dependencia académica y técnica de selección y formación, que se concretaría años más tarde.

En un segundo momento, la AECID financió entre el 2009 y 2014 un programa de cooperación denominado “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia” (ver Anexo 8), para el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos,⁷⁸ que incluyó el “Proyecto de implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y transformación de la justicia” y el “Proyecto de implementación y fortalecimiento de la escuela judicial ecuatoriana”.⁷⁹

El primer proyecto apoyó el diseño del nuevo modelo organizacional de la función judicial, desarrolló un sistema de información geográfica del sector justicia, su plan emergente y el plan de transformación de la justicia. Se elaboraron seis documentos de propuesta: del modelo de gestión para el CJ y sus dependencias; creación de juzgados y centros de mediación a nivel nacional; estructura orgánica para los juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia; articulación de los servicios de seguridad y justicia; territorialización de los servicios de justicia a nivel de distrito y circuito; creación de zonas de seguridad y justicia.

Por su parte, la segunda iniciativa que se desarrolló en el mismo período y que apoyó AECID, buscó consolidar la creación de la institución de formación para los organismos de la función judicial. Este trabajo secundó el primer esfuerzo inicial, el estudio para la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos

⁷⁷ *Ibíd.*, 44.

⁷⁸ PROJUSTICIA no ejecutó este programa directamente. Sin embargo, al ser en ese momento una institución adscrita al Ministerio, colaboró estrechamente en su implementación.

⁷⁹ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-2013*. (Quito: AECID, 2013), 21.

sobre los elementos para la implantación de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública.

2.2 La cooperación internacional después del referéndum nacional de mayo de 2011

2.2.1 Hitos históricos del Consejo de la Judicatura de Transición (CJT)

El Consejo de la Judicatura y su relevancia en el desarrollo de la transformación de la justicia en Ecuador es quizá el elemento innovador más importante de su reforma. El rol de ejecutar la reforma pasa de PROJUSTICIA al CJT.

Con el fin de transformar la justicia, el Consejo de la Judicatura actuó ágilmente; solicitó, primeramente de la Presidencia una declaratoria de emergencia del poder judicial con la finalidad de “resolver la situación crítica por la que atraviesa y garantizar en debida forma el derecho a la justicia contemplado en la Constitución de la República y prevenir una inminente conmoción interna”, la entrega de amplios poderes a sus miembros, lo cual, sin embargo, no está relacionado directamente con la consulta popular y referéndum, sino con el hecho de que constitucionalmente es el órgano de gobierno, administración y vigilancia de la Función Judicial.⁸⁰

El Consejo de la Judicatura de transición tuvo tres grandes hitos institucionales durante su gestión:

El primero: Se sitúa en mayo de 2011, con el referéndum nacional que determinó sustituir el antiguo Pleno del Consejo de la Judicatura por el Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de dieciocho meses realizara una transformación de la justicia, con objetivos complejos como la institucionalización y fortalecimiento de la escuela judicial, instaurar la celeridad en la tramitación de los procesos y mejorar la infraestructura de las dependencias judiciales, entre otros.

El segundo: Entre agosto de 2011 y julio de 2012, se ejecutan los Concursos de Méritos, Oposición, Impugnación Ciudadana y Control Social para la designación

⁸⁰ Vanesa Aguirre Guzmán, “La administración de justicia 2012”, en *Horizontes de los Derechos Humanos*. Gina Benavides y Gardenia Chávez, edit. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, 2012), 11-25.

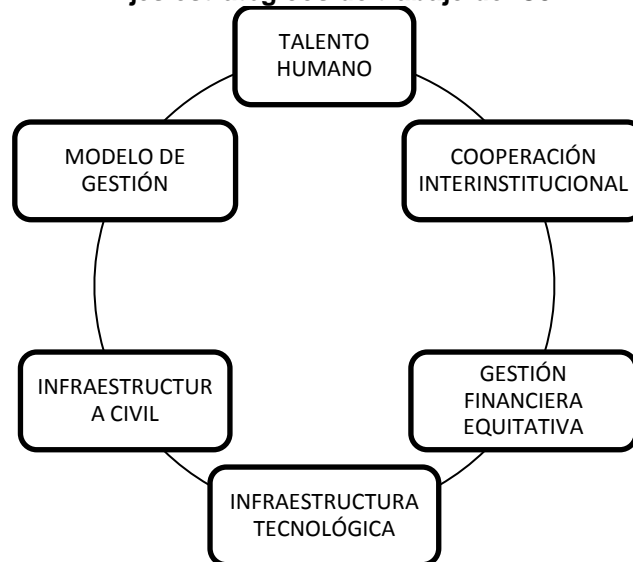
de Jueces y Juezas de la Corte Nacional de Justicia y la implementación de las Unidades Judiciales de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; la definición de nuevas tasas notariales y del Sistema Notarial⁸¹ y la evaluación de servidores y servidoras de la Función Judicial.

El Tercero: Consiste en la ejecución del “Programa de Reestructuración de la Función Judicial”, previsto como la hoja de ruta del Consejo de la Judicatura de Transición durante los dieciocho meses de mandato y que abarca las reformas de la Función Judicial programadas en seis ejes de acción y la ejecución de los procesos permanentes a cargo del Consejo: el control disciplinario, la depuración de causas, comunicación y representación en eventos nacionales e internacionales.

2.2.2 Ejes estratégicos del CJT⁸²

Son seis Ejes Estratégicos: Talento Humano, Modelo de Gestión, Infraestructura Civil, Infraestructura Tecnológica, Cooperación Interinstitucional y Gestión Financiera Equitativa.

Gráfico 4
Ejes estratégicos de trabajo del CJT



Fuente: Consejo de la Judicatura, *¡CUMPLIMOS! Rendición de cuentas Julio 2011-Enero 2013* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 82.

Elaboración propia.

⁸¹ En cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Segunda, Tercera y Séptima del COFJ.

⁸² Para ver en detalle los ejes de trabajo del CJT, véase el documento, *¡CUMPLIMOS! Rendición de cuentas Julio 2011-Enero 2013* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 9-219.

Eje de Talento Humano: fueron organizados concursos públicos para la selección de 313 Jueces en varias materias; 101 Jueces de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; 1267 Jueces y 532 Notarios. Además, la ejecución de un sistema integral de gestión del personal que contiene: fortalecimiento de la Escuela de la Función Judicial, cobertura de vacantes, remuneraciones variables y escalafón de la carrera judicial.

Eje de Modelo de Gestión: se trabajó para que los Jueces se dedicaran a impartir justicia, mientras que el personal de apoyo a las tareas administrativas.

En Infraestructura Civil: hasta enero de 2013, se ejecutaron 40 obras funcionales. En julio y agosto de 2012 se iniciaron los procesos pre contractuales para 43 obras adicionales y estaban programados 116 diseños de nuevas obras. En total, durante 36 meses, se entregaron 199 obras.

Infraestructura Tecnológica: se dotó a los servidores judiciales con 6.327 computadoras, telefonía IP, video conferencias, 73 salas de audiencias -de 250 previstas en ese entonces- para la oralidad de los juicios y la plataforma tecnológica 2.0, para digitalizar las causas, sin embargo esta plataforma no ha podido aún entrar en funcionamiento. La Dirección Nacional de Estadística del CJT lideró el diseño y construcción del Sistema de Indicadores Judiciales, como instrumento y soporte técnico para la toma de decisiones y definición de políticas en materia de justicia.

En el Eje de Cooperación Interinstitucional: el trabajo conjunto con entidades nacionales e internacionales produjo resultados en grupos sociales prioritarios (mujeres, niños, niñas y adolescentes) y en acciones concretas para velar por la seguridad ciudadana.

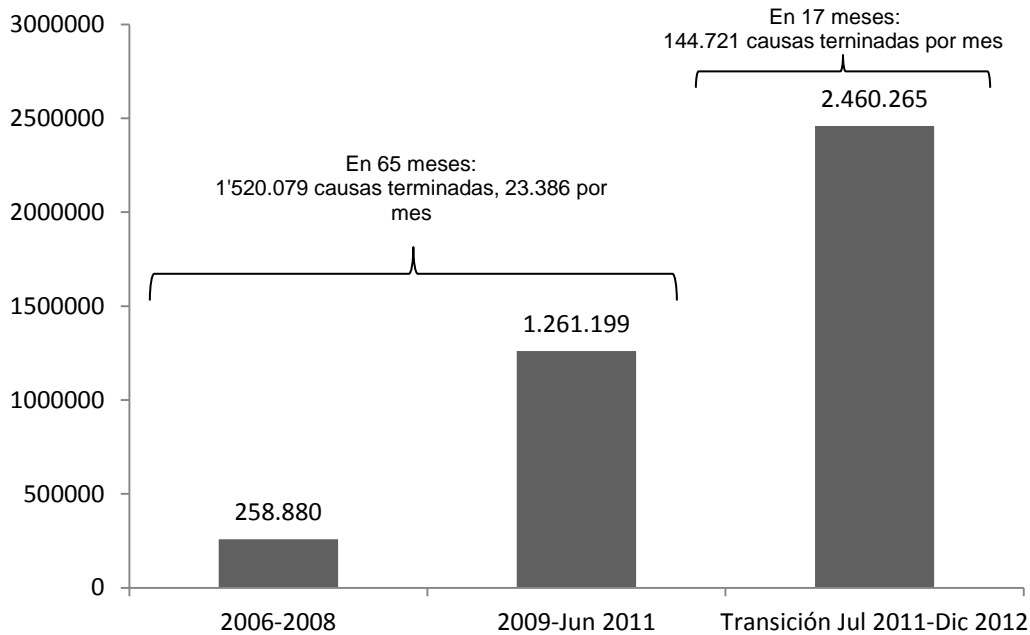
En el eje de la Gestión Financiera Equitativa: el esfuerzo fue puesto a distribuir recursos a todas las provincias del país, para proveerlas de talento humano calificado y de infraestructura civil y tecnológica de punta.

2.2.3 Principales logros de la acción del CJT entre julio de 2011 y enero de 2013

El Pleno del Consejo de la Judicatura demuestra un ejercicio intenso de gestión al sesionar 248 veces en dieciocho meses, lo que equivale a unas catorce veces por mes, entre el 26 de julio de 2011 y el 4 de enero de 2013, con el fin de impulsar el Programa de Reestructuración de la Justicia en Ecuador, tomó 4.164

decisiones y además recibió 93 veces en comisión general a representantes de organizaciones relacionadas con la justicia y la comunidad.

Gráfico 5
Comparativo de causas terminadas



Fuente: Consejo de la Judicatura, *¡CUMPLIMOS! Rendición de cuentas Julio 2011-Enero 2013* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 38.
Reelaboración propia.

El gráfico revela un proceso de despacho acelerado de las causas represadas. En los 65 meses anteriores se cerraban (“tramitadas con sentencia o auto definitivo” es la terminología apropiada), como 24.000 causas por mes, mientras el Consejo de la Judicatura de Transición logró despachar seis veces más causas en el mismo período, aproximadamente 144.000 por mes.

Al 31 de diciembre de 2012, casi al final de la Transición, de un monto aproximado de 3’500.000 causas registradas en el sistema, apenas el 5,5% quedaban represadas.

Entre los resultados sobre la reforma del talento humano y su administración, que se ha definido como lo más sustancial de la reforma de la justicia, el CJT llevó adelante un proceso vasto de evaluación a 5.456 servidoras y servidores judiciales, de los cuales 4.076 merecieron evaluación positiva, 1.288, evaluación negativa, se reconsideraron los resultados en 1.509 casos, (de los cuales 658 superaron la reconsideración y 549 no, reevaluándose finalmente a 335 funcionarios).⁸³ En lo que concierne al ejercicio de la potestad disciplinaria, el Pleno del Consejo de la

⁸³ *Ibíd.*, 84.

Judicatura resolvió 1.354 sumarios administrativos, de un total de 2.079. De las 1.354 resoluciones el 33% corresponde a destituciones, el 25% a sanciones de suspensión, el 15% a multas y el 9% a amonestaciones.⁸⁴

La depuración pone en relieve que la situación estructural de la Función Judicial era grave al momento en que el Consejo de la Judicatura transitorio asumió las riendas de este poder y que el CJ tuvo una intervención estricta en depurar el talento humano.

Durante la gestión del Consejo de la Judicatura Transitorio, y esencialmente en 2012, se realizaron algunos concursos de méritos y oposición: para 101 jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia y contravenciones (ocupándose 94 vacantes y dejándose en el banco de elegibles a 113); para 313 vacantes en diversas materias a nivel nacional (designándose 210 personas y como elegibles a 133), y un concurso para designar jueces, notarios, convocado el 16 de septiembre de 2012 (al cual se presentaron 11.735 personas). Se realizó el concurso para designar a los integrantes de la Corte Nacional de Justicia (veintiún jueces nacionales y veintiún conjueces), en acatamiento de la disposición segunda del COFJ, donde se postularon 666 personas.⁸⁵

Se elaboraron como 400 perfiles de puestos para fiscales, defensores públicos y servidores del CJ.

La Escuela de la Función Judicial tenía como objetivo fortalecer las competencias requeridas en jueces, fiscales, defensores y en general servidores de la función judicial. En este campo, se realizaron 108 eventos de formación y capacitación, para unos 18.000 servidores y estudiantes; se impartió formación inicial a 1.600 postulantes de concursos de méritos y oposición.

En modelos de gestión, el CJT trabajó en los siguientes campos: reforma legal procesal no penal, diseño e implementación del modelo de gestión para los órganos jurisdiccionales (unidades judiciales y juzgados únicos), para la Corte Nacional de Justicia, para los Órganos Auxiliares, para la Escuela de la Función Judicial, para el Consejo de la Judicatura, para el Sistema Notarial, el Código

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*, 55-87.

Orgánico General de Procesos (COGEP), que sería aprobado por la Asamblea Nacional del país en mayo de 2015.⁸⁶

El inicio de la operación de unidades judiciales significa poner en marcha la actividad judicial; se iniciaron 93 juzgados únicos y unidades judiciales en 17 provincias.

En infraestructura –como presenta el informe de gestión de enero 2013- el CJT incursionó activamente en el diseño y construcción, con obras inauguradas (remodelaciones, 33 construcciones nuevas entre complejos y unidades judiciales) y 165 en construcción.

En el campo de la tecnología se desarrollaron y construyeron dos centros de datos en Quito y Cuenca y se implementó servidores para procesamientos de datos y se dotó de equipamiento, sistema de turnos para usuarios, video conferencia, equipamiento de redes de datos y telefonía IP, etc.

Pero estos logros se contrastan con falencias e inclusive errores directamente atribuibles al proceso de reforma liderado por CJT. La veeduría internacional (VI) bajo la dirección del ex juez Baltazar Garzón (constituida en noviembre de 2011, aunque se materializó solo en marzo de 2012) centró, durante 8 meses, su análisis en las actividades y resultados de los ejes de intervención de la reforma judicial durante el periodo transición y en los componentes del plan de acción trazado por el Consejo de Transición.⁸⁷

Un elemento de doctrina, sacado entre algunos otros, es relevante citar:

La pretensión, por parte de un poder u otro, sean este político, o económico de controlar o mediatizar interna o externamente la Justicia, es una de las perversiones más antiguas de la humanidad. Por ello, los mecanismos de protección que se deben establecer para garantizar la independencia de la misma en todo sistema democrático, deben ser de una consistencia perdurable, [...]por encima de intereses coyunturales que siempre existirán y la erradicación de las tentaciones de someter a la justicia, como se produjo en el pasado.⁸⁸

⁸⁶ El COGEP fue registrado en Suplemento del Registro Oficial Ecuador No. 506 del 22 de mayo de 2015, después de un primer debate en la Asamblea Nacional en Agosto de 2014 y un segundo en mayo de 2015.

⁸⁷ En los cuatro informes de la VI se exponen elementos de doctrina jurídica, se subrayan los avances y excelencias de la acción de la reforma de la justicia en el país, mientras que el señalamiento de irregularidades o falencias se presentan frecuentemente como recomendaciones y observaciones indirectas. En pocos lugares del informe final se escriben directamente las críticas al proceso de reforma del CJT, ver Baltazar Garzón y otros, “Informe final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en el Ecuador”, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/comunicacion/documentos/informeveeduria.pdf>>.

Consulta: 15 de noviembre de 2015.

⁸⁸ *Ibíd.*, 6.

Pero es ciertamente en el apartado del informe final denominado “Nudos Críticos de la Reforma Judicial del Ecuador”, donde se puede leer un pequeño conjunto importante de críticas directas al proceso de transición y a la acción del CJT.

Calificar de sabotaje y terrorismo acciones que no lo merecen (examinando el caso de los 10 de Luluncoto, jóvenes que fueron procesados y condenados en diciembre 2013 por la Tercera Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por el delito de terrorismo):

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal Integral del Ecuador, en el que la figura del terrorismo y sabotaje se regulan de forma diferente a la norma actualmente vigente (el artículo 158 del Código Penal), es conveniente reiterar el riesgo de extender la calificación penal referida a otros ámbitos que excederían del concepto que internacionalmente se admite como terrorismo, máxime cuando en Ecuador existen precedentes en los que se ha considerado como derecho a la resistencia [...].⁸⁹

Sobre la violación de la independencia judicial la veeduría internacional califica -no directamente- de abuso el utilizar el llamado error inexcusable para destituir, sancionar o suspender a jueces o por tratarse de auténticas revisiones jurisdiccionales por parte del CJT, enmascaradas en medidas disciplinarias. La redacción de la VI es sumamente cuidadosa en los términos:

En los tres informes preliminares se ha reiterado el valor democrático de la independencia judicial, en sus esferas tanto interna como externa [...]. En este sentido, ha de llamarse la atención sobre la regulación del denominado error inexcusable que se encuentra contenido en el Código Orgánico de la Función Judicial, y que en los requerimientos que se han realizado en esta Veeduría Internacional se ha acreditado que puede enmascarar acciones disciplinarias que suponen auténticas revisiones jurisdiccionales. Esta potencial injerencia debería ser eliminada y acogerse un sistema disciplinario pormenorizado, con cláusulas definidas y con prohibición expresa de la aplicación analógica en perjuicio del supuesto responsable. Lo mismo cabe decir de las medidas preventivas de suspensión de jueces/as que, a veces, se convierten en actos estrictamente discrecionales, sobre todo cuando provienen de la revisión administrativa de una decisión jurisdiccional y, cuando bajo supuestas prevaricaciones, se podría esconder lo que realmente es un criterio de interpretación de una norma dentro de la libertad de interpretación que compete a todo juez.⁹⁰

En el proceso de selección y designación de la Corte Nacional de Justicia (posesión el 26 de enero de 2012) la VI encuentra graves inconsistencias en la calificación:

⁸⁹ *Ibíd.*, 40-1.

⁹⁰ *Ibíd.*, 42-3.

Al analizar el sistema de selección de jueces y si éste cumplió los principios de igualdad, probidad, no discriminación y publicidad, la VI señala la selección de los/as jueces/zas de la Corte Nacional presentó falencias que deben ponerse de manifiesto: 57 en la Fase de calificación de méritos [...] 58 Dentro de la Fase de Oposición, la ubicación de la audiencia o entrevista de los/as seleccionados/as con los miembros del Consejo de la Judicatura de Transición, en el momento final de la fase, así como la puntuación (10 puntos) de la misma, presenta riesgos innecesarios a la transparencia y pureza de todo el proceso. [...] la falta de explicación del voto, a veces ajustado con decimales excesivamente precisos; así como, el amplio puntaje (10) pueden contribuir a que las decisiones se tornen en arbitrarias y sin ningún tipo de control, determinando, como ocurrió en algunos casos, que otros candidatos claramente mejor posicionados en todo el proceso anterior quedaran fuera del concurso. [...].⁹¹

Sobre los procedimientos a la selección de personal el señalamiento es directo y aparece ya en el primer informe preliminar de la veeduría de mayo 2012. Allí se señalan muchas falencias y entre las más graves: falta de claridad y de socialización de las disposiciones reglamentarias que regulan los procesos de evaluación de servidores judiciales; tiempo limitado desarrollar los procesos de evaluación judicial y falta de experiencia en la formulación de las pruebas psicométricas; falta de experiencia de los evaluadores; ausencia de perfiles del cargo o puesto de trabajo para la evaluación.⁹²

2.2.4 Mapeo de la cooperación internacional en el período del CJT

Antes de presentar el mapeo, en el período del CJT, conviene indicar que en la exposición que viene a continuación será evidente una notable disminución de la cooperación internacional en el sector de justicia que tiene varias causales, e inclusive se explica en el contexto latinoamericano de surgimiento de gobiernos que se reclaman del “socialismo siglo XXI” y de rechazo a las políticas neoliberales de la cooperación internacional, como se lo ha visto en el capítulo anterior.

El Cuadro 8 que se presenta a continuación evidencia que, durante este período de dieciocho meses, la CI intervino solo a través de la AECID, con un proyecto de cooperación técnica no reembolsable, con un monto que asciende a US \$ 52.653,03, sin contraparte nacional. Considerando que en este período se realizan grandes inversiones estatales para la transformación de la justicia, el monto de cooperación parece ínfimo si lo comparamos a los millones de dólares que ejecutó el

⁹¹ *Ibíd.*, 42,52 y 58.

⁹² *Ibíd.*, 58-9.

CJT para la reforma de la justicia, entre el primero de agosto de 2011 y el 31 de diciembre del 2012,⁹³ montos que se los analizará más adelante.

Se puede señalar también que el CJT no es el único ejecutor del financiamiento de la CI ya que el otro fue el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. El cuadro muestra también una disminución de los financiadores de la cooperación internacional; las IFIS aquí no contribuyen con financiamiento para la reforma de la justicia como en los años anteriores. Se puede concluir, entonces, que durante el período de la transición la CI no fue protagonista en el proceso de la reforma de la justicia impulsada por el gobierno nacional.

⁹³ Consejo de la Judicatura, *¡CUMPLIMOS! Rendición de cuentas*, 207.

Cuadro 8
Resumen económico de la intervención de la Cooperación Internacional durante la transición

Financiador de la CI	Institución beneficiaria directa	Convenio: denominación y número	Tipo de Cooperación Internacional	Fechas inicio y fin	Monto	Contraparte nacional	Total
AECID	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y CJ *	Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	Cooperación Técnica No Reembolsable	2009-2014	52.653,03**	-	52.653,03
Total del aporte de la CI - nacional					52.653,03	-	52.653,03
% del aporte CI - nacional					100%	0%	100%

*Este proyecto fue reformulado en el 2013, en tiempos, montos y componentes para integrar al CJT entre los coejecutores

**Se consideró el período de dieciocho meses de cooperación, se tomó el monto ejecutado en euros correspondiente a ese período y se multiplicó por la conversión de diciembre 2013 (1,2099 \$ X euro), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013)

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-20013*. (Quito: AECID, 2013), 21-35 y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Evaluación conjunta SETECI-AECID. Evaluación final. Marco de Asociación País, Ecuador-España, 2011-2013* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2014), 60-144.

Elaboración propia.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Entre el 2011 y fines del 2012, la AECID, como única aportante internacional, colaboró específicamente con el proyecto denominado “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia”, que fue iniciado en años anteriores y que continuó durante la transición, por un monto de US \$ 52.653,03 (ver Anexo 9).

2.2.5 Hitos históricos del Nuevo Consejo de la Judicatura (NCJ)

Al finalizar la Transición, en enero de 2014 el nuevo Consejo de la Judicatura retoma la posta de la transformación iniciada y busca fortalecer la gestión administrativa de jueces y procesos con un CJ implantado como el elemento estratégico y catalizador de una reforma y que trabaja con todas las instancias de la estructura de justicia (cortes, defensoría, fiscalía general, etc.). Por otro lado, con el Código Orgánico de Función Judicial (COFJ) ya en ejercicio desde marzo de 2009, se persigue el fin de construir una justicia de cercanía y el nuevo ordenamiento jurídico, conjunción de la razón y el derecho.

Este nuevo Consejo tiene dos grandes hitos durante su gestión:⁹⁴

El primer Hito Institucional. Es la elaboración del Plan Estratégico 2013-2019 de la Función Judicial, liderada por el nuevo Consejo y realizada conjuntamente con todas las instancias de la Función Judicial (Corte Nacional, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, etc.); este ejercicio se lo realizó en el primer cuatrimestre del 2013.⁹⁵

El segundo Hito Institucional. Es la ejecución del Plan Estratégico señalado desde el 2013. El Plan es la hoja de ruta de la Función Judicial hasta el 2019 e integra a todas sus instancias.⁹⁶

2.2.6 Líneas de trabajo del Nuevo Consejo de la Judicatura.

Las líneas de trabajo del Nuevo Consejo se plantean en los objetivos del Plan Estratégico. Lo que el Consejo de Transición fue un programa de reestructuración de

⁹⁴ El Plan estratégico contempla la *visión* de “Consolidar al sistema de justicia ecuatoriano como un referente de calidad, confianza y valores, que promueva y garantice el ejercicio de los derechos individuales y colectivos” y la *misión* de “Proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectiva, íntegra, oportuna, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia”. Véase, Consejo de la Judicatura, *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*, (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 3-7.

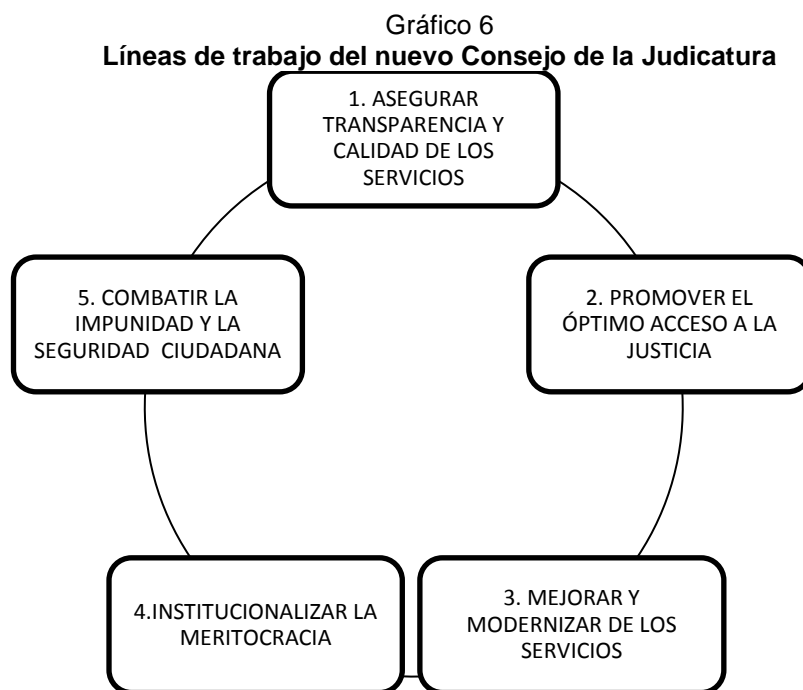
⁹⁵ *Ibíd.*, 3.

⁹⁶ *Ibíd.*, 13-4.

dieciocho meses, aquí se define como una Plan Estratégico a mediano plazo consensuado y abarcativo con las otras instituciones de la Función Judicial.

Se retoman en este Nuevo Consejo los ejes del Consejo de Transición, presentados en un esquema diverso, pero la insistencia está puesta ahora en el mediano plazo y en institucionalizar las transformaciones ejecutadas por el CJT así como las que se encuentran en trámite. Todas las creaciones de unidades judiciales, el talento humano, los nombramientos de personal jurisdiccional, la formación del personal y las carreras jurisdiccionales toman un peso relevante pues ahora hay tiempo para desarrollarlas e implementarlas. Las orientaciones tales como promover el acceso óptimo a la justicia, mejor y modernizar su administración y sus servicios, son temas que se presentan tanto en este Plan Estratégico como en el Plan Nacional del Buen Vivir.⁹⁷

El Plan se despliega con los siguientes objetivos que se pueden presentar en el siguiente gráfico:⁹⁸



Fuente: Consejo de la Judicatura, *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*, (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 16.

Elaboración propia.

⁹⁷ Véase, Objetivo 6, meta 6.9, 6.10 y 6.11 del PNBV 2013-2017, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*, 217-8.

⁹⁸ Se presenta aquí una síntesis de los objetivos que resaltan los contenidos estratégicos. Véase, Consejo de la Judicatura, *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*, 16-21.

Objetivo 1. Asegurar transparencia y calidad en la prestación de los servicios de justicia.⁹⁹

Estrategias: Establecer mecanismos que permitan generar mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la administración de justicia, requiere de acciones concretas de diseño, creación, fortalecimiento o planes y procesos de implementación en varios campos:

1. El sistema procesal en el país;
2. La oralidad procesal;
3. La prisión preventiva, sus medidas sustitutivas y la calificación de flagrancias;
4. Mecanismos de publicidad de los fallos judiciales y de los procesos de la carrera judicial;
5. Judicaturas especializadas, para conocer las acciones constitucionales;
6. Cultura organizacional de servicio ciudadano y a la comunidad;
7. Sistema de evaluación de la calidad de los servicios judiciales, por parte de los usuarios;
8. Mejorar la transparencia y erradicar la corrupción en el sistema de justicia: desarrollar procesos y procedimientos;
9. La gestión de audiencias y el despacho de causas.

Objetivo 2: Promover el óptimo acceso a la justicia.¹⁰⁰

Las barreras en el acceso a la justicia responden a factores económicos, geográficos o técnicos. Por esto, es necesario trabajar progresivamente en generar las condiciones idóneas de acceso equitativo, con medios, métodos o mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Generalmente, estos se amparan en dos criterios, descargar al sistema judicial ordinario de conflictos menores e incorporar ámbitos no estatales apropiados para la resolución de conflictos.

Estrategias: Enfocarse en grupos de atención prioritaria, en gratuidad en el acceso, en desarrollar medios alternativos de resolución de conflictos, en promocionar los derechos de justicia y en fomentar una cultura de paz. Hay que trabajar pro crear, fomentar, diversificar, desconcentrar y fomentar los siguientes componentes:

⁹⁹ *Ibíd.*, 17.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 18.

1. Los servicios de justicia;
2. Diálogo intercultural y coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria;
3. Servicios especializados de defensa a grupos de atención prioritaria;
4. Derechos y deberes constitucionales y los servicios de justicia; difundirlos;
5. Consultorios jurídicos gratuitos;
6. Centros de mediación y juzgados de paz y de diálogo para solucionar conflictos;
7. Mecanismos de derivación al interior de los juzgados hacia instancias alternativas de resolución de conflictos;
8. Uso de la conciliación judicial.

Objetivo 3: Impulsar la mejora permanente y modernización de los servicios.¹⁰¹

Los órganos de la Función Judicial formularán las políticas necesarias para su transformación a desarrollar y estructuras para su mejor funcionamiento y modernización del sistema de justicia.

Estrategias: modernizar implica articular modelos de gestión con apropiadas infraestructuras y nuevas tecnologías. Para ello las acciones impulsan, fortalecen, crean, generan, evalúan o desarrollan los siguientes componentes:

1. Jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia y líneas jurisprudenciales;
2. Procesos judiciales para la resolución de causas, a través de una apropiada coordinación entre los administradores de justicia;
3. Sistemas de información integrados, modernos que contengan información procesal e institucional, mejorando el acceso, el procesamiento y la seguridad en la conservación de datos;
4. Información estadística confiable y oportuna para evaluar la implementación de las políticas de justicia;
5. Modelo de gestión de fiscalías, defensorías, juzgados y tribunales;
6. Plan de creación de judicaturas.

¹⁰¹ *Ibíd.*, 19.

Objetivo 4: Institucionalizar la meritocracia en el sistema de justicia.¹⁰²

La importancia del talento humano y su relevancia se fundamentan en méritos y las capacidades de las y los servidores judiciales y se traducen en procesos de ingreso, promoción, régimen disciplinario, evaluación y desvinculación. Desarrollar un sistema meritocrático y la profesionalización ayuda a garantizar la transparencia, independencia y autonomía de la administración de justicia, y la probidad, responsabilidad y ética en el accionar de los operadores de justicia.

Estrategias: temas relacionados a las carreras de la Función Judicial (ingreso, promoción, evaluación y régimen disciplinario); el fomento de la Escuela Judicial; la formación al talento humano administrativo; y, el desarrollo de auxiliares de justicia como peritos y de futuros profesionales de derecho. Las acciones se expresan en garantizar, fomentar, diseñar, implementar, fortalecer varios componentes:

1. Ingreso a una carrera judicial (juezas, jueces, fiscales y defensoras/es públicas/os) con fundamento en méritos y probidad, con tratamiento equitativo;
2. Mecanismos de promoción, evaluación y régimen disciplinario para la carrera judicial;
3. Gradualidad de la carrera judicial para la aplicación del sistema de remuneración del talento humano;
4. Escuela de la Función Judicial;
5. Sistema de gestión pericial, con formación y acreditación para peritos como auxiliares de justicia;
6. Programa de capacitación, evaluación de desempeño, incentivo variable por eficiencia y sistema disciplinario para el talento humano del sistema judicial;
7. Programa de práctica para futuros abogados.

Objetivo 5: Combatir la impunidad contribuyendo a mejorar la seguridad ciudadana.¹⁰³

Son fundamentales en la reforma implementar los procesos para erradicar la impunidad e incrementar la seguridad ciudadana y la coordinación entre Funciones del Estado e instituciones.

Estrategias: Un enfoque, intersectorial e interinstitucional se orienta hacia la coordinación entre las instituciones del sistema de justicia, con mecanismos para

¹⁰² *Ibíd.*, 20.

¹⁰³ *Ibíd.*, 21.

esclarecer la verdad y sancionar las infracciones y los delitos. A pesar de tener un enfoque penal, las estrategias buscan erradicar todo tipo de impunidad. Las acciones van a fortalecer, replicar, crear, diseñar, consolidar varios componentes:

1. Funcionamiento de las unidades de flagrancia;
2. Políticas interinstitucionales que fortalezcan el sistema de denuncias de infracciones; Modernización del sistema de investigación científica criminal, fortalecer el sistema legal y medicina forense;
3. Programas para combatir la impunidad y monitorear el esclarecimiento de los delitos;
4. Mecanismos de coordinación interinstitucional para promover, fundamentalmente, el respeto a la vida y sancionar los homicidios y asesinatos;
5. Programas de capacitación conjunta para fiscales, jueces/as, defensores/as y policías, en materia penal y de derechos humanos; y,
6. Capacidades institucionales para prevenir y sancionar delitos informáticos y otros delitos transnacionales.

2.2.7 Mapeo de la cooperación internacional en el período del NCJ

Del Cuadro 9 que se presenta a continuación, se puede evidenciar que durante el período del Nuevo Consejo de la Judicatura, la CI interviene a través de diferentes proyectos, ejecutados por el mismo Consejo. Durante este período, el monto de cooperación asciende a US \$ 548.750,04. La mayor parte de este financiamiento lo otorga un organismo internacional multilateral, específicamente el BID, por un monto de US \$ 420.000,00; el resto viene de la cooperación bilateral por parte de AECID de España.

Del total de los US \$ 618.750,04 correspondiente al presupuesto de los proyectos del sector justicia impulsados por la CI, durante este período, el 89% es financiado por la CI para el desarrollo y el restante 11% (que corresponde a US \$ 70.000,00) es contraparte nacional.

Se puede constatar también que aumenta la cooperación en número de cooperantes y en montos; el BID vuelve a financiar proyectos de reformas de justicia, coincidente con la crisis de los precios del petróleo a nivel internacional que ha afectado el flujo de recursos estatales destinados a la reforma de la justicia. Se

evidencia también el ejecutor principal del financiamiento de cooperación es el Nuevo Consejo de la Judicatura.

Por otra parte, constatamos que durante el período del nuevo Consejo la cooperación Sur-Sur se desarrolla paralelamente a la Norte-Sur.

Cuadro 9

Resumen económico de la intervención de la Cooperación Internacional durante el nuevo Consejo de la Judicatura

Financiador de la CI	Institución beneficiaria directa	Convenio: denominación y número	Tipo de Cooperación Internacional	Fechas inicio y fin	Monto	Contraparte nacional	Total
AECID	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	2009-2014	70.204,04*	-	70.204,04
AECID	Consejo de la Judicatura	Diseño de una propuesta de Modelo de Notario Digital y de Archivo Nacional Notarial del Consejo de la Judicatura	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	2014	18.000,00	-	18.000,00
AECID	Consejo de la Judicatura	Intercambio de experiencias en el ámbito notarial y archivístico	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	2014	18.000,00	-	18.000,00
AECID	Consejo de la Judicatura	Metodología de Evaluación Cualitativa para los administradores de justicia	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	2014	18.000,00	-	18.000,00
AECID	Consejo de la Judicatura	Mejora de la competencias de los funcionarios públicos	Cooperación Técnica No Reembolsable Bilateral	2014	4.546,00	-	4.546,00
BID	Consejo de la Judicatura	ATN/OC-14512-EC, Participación de los funcionarios del Consejo de la Judicatura en una visita al Centro de Estudios Judiciales del Uruguay en la ciudad de Montevideo	Cooperación Técnica No Reembolsable Multilateral	07/07/2014 -04/09/2014	20.000,00	20.000,00	40.000,00

BID	Consejo de la Judicatura	ATN/OC-14738-EC, Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales	Cooperación Técnica No Reembolsable Multilateral	28/01/2015- Sin información	400.000,00	50.000,00	450.000,00
Cumbre Judicial Iberoamericana**	23 países Iberoamérica incluido el principado de Andorra	Protocolo Iberoamericano sobre Cooperación Judicial Internacional	Cooperación Sur-Sur	1990 - 2015	No cuantificado	No cuantificado	No cuantificado
Total del aporte de la CI - nacional					548.750,04	70.000,00	618.750,04
% del aporte CI - nacional					89%	11%	100%

*Se consideró el período de dos años de cooperación (2013-2014), se tomó el monto ejecutado en euros correspondiente a ese período y se multiplicó por la conversión de diciembre 2013 (1,2099 \$ X euro), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013).

** Esta institución ha venido actuando desde el año 2000 pero en estos últimos años ha cobrado relevancia y madurez.

Fuente: "AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015; "EC-T1303: Mejores Prácticas en Procesos Judiciales Orales", Banco interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1303>>. Consulta: 05 de julio de 2015; "EC-T1298: Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales", Banco interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1298>>. Consulta: 05 de julio de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)¹⁰⁴

Además del proyecto *Apoyo a la Reforma del sector Justicia* – ya analizado anteriormente-, que aporta un monto de US \$ 70.204,04 (ver Anexo 10), la AECID financia en este período con cuatro proyectos extremadamente pequeños, si los comparamos a las grandes intervenciones de la Reforma Judicial del período PROJUSTICIA. Tienen todos como ejecutor el Consejo de la Judicatura y todos apuntan a la asistencia técnica.

En realidad, el proyecto de *Diseño de una propuesta de Modelo de Notario Digital y de Archivo Nacional Notarial del Consejo de la Judicatura* y el de *Metodología de Medición de Indicadores de Productividad en la Administración de Justicia* fueron visitas de cuatro expertos españoles, dos para cada proyecto, por un monto de US \$18.000,00 respectivamente (ver Anexo 11 y 12).

El proyecto de *Intercambio de experiencias en el ámbito notarial y archivístico* es, por el contrario, una visita a Madrid de tres funcionarios del CJ en intercambio de conocimientos, con un financiamiento de US \$ 18.000,00, ver Anexo 13.

El proyecto de *Mejora de las competencias de los funcionarios públicos*, se trata de la capacitación en Alcalá de Henares de un funcionario de la Escuela de la Función Judicial, por un monto similar al anterior (ver Anexo 14).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La intervención del BID en este período, en la modernización del sistema de impartición de justicia del Ecuador, se resume en dos proyectos. El primero proyecto -de inversión muy pequeña- es la visita de funcionarios del Consejo de la Judicatura al Centro de Estudios Judiciales de Uruguay en la ciudad de Montevideo.¹⁰⁵ El monto de este proyecto es US \$ 40.000,00, el BID financia la mitad y la otra mitad en contraparte nacional (ver Anexo 15),

El segundo -importante por la inversión de varios miles de dólares- apunta al fortalecimiento de uno de los componentes más relevantes de la reforma de la justicia-, *la gestión y evaluación de la oralidad en los procesos judiciales penales en*

¹⁰⁴ Véase, Consejo de la Judicatura, “Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura”, (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3

¹⁰⁵ Véase, “EC-T1303: Mejores Prácticas en Procesos Judiciales Orales”, Banco interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1303>>. Consulta: 05 de julio de 2015.

el país.¹⁰⁶ El BID financia US \$ 400.000,00 y la contraparte nacional es de US \$ 50.000,00 (ver Anexo 16). Uno de los ejes centrales del Plan Estratégico era la introducción de la oralidad en los procesos judiciales y con este proyecto el BID retoma dos de los grandes objetivos del Plan Estratégico de la Función Judicial: asegurar la transparencia y la calidad en la prestación de servicios de justicia y promover el óptimo acceso a la justicia. Cabe señalar, que el Código Orgánico General de Procesos del Sistema Jurídico Ecuatoriano, publicado el 22 de mayo de 2015 en el Registro Oficial, tiene como uno de los componentes principales implementar la oralidad procesal en todas las materias no penales.¹⁰⁷

La Cumbre Judicial Iberoamericana

La Cumbre Judicial Iberoamericana, organismo que articula la cooperación y concertación entre los poderes judiciales de los 23 países de la comunidad iberoamericana de naciones, aglutina a las máximas instancias de gobierno de los sistemas judiciales. Su principal objetivo es la adopción de proyectos y acciones concertadas (acervo cultural común judicial a compartir).¹⁰⁸

“Es decir, con las buenas experiencias de la región y que, hoy por hoy, con el trabajo que se realiza en nuestro país, también intercambiar opiniones, intercambiar experiencias de lo que hoy hacemos en Ecuador, junto con lo que se está haciendo en nuestra región”.¹⁰⁹

Entre los países de la región iberoamericana se han implementado varios tipos de cooperación judicial. En realidad, en los últimos años ha habido un estallido de mecanismos de cooperación Sur-Sur entre los cuales se presentan algunos de los más importantes en las que el Ecuador participa:¹¹⁰

¹⁰⁶ “EC-T1298: Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales”, Banco Interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1298>>. Consulta: 05 de julio de 2015.

¹⁰⁷ Véase, “COGP fortalece proceso de transformación del sistema jurídico ecuatoriano”, Consejo de la Judicatura, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/2232-cogp-fortalece-proceso-de-transformacion-C3%B3n-del-sistema-jur-C3%ADdico-ecuatoriano.html>>. Consulta: 11 de julio de 2015.

¹⁰⁸ Véase, “Quiénes somos”, Cumbre Judicial Iberoamericana, <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos>. Consulta: 27 de junio de 2015.

¹⁰⁹ “Discurso del Dr. Gustavo Jalkh en inauguración de la primera ronda de talleres de la xviii cumbre judicial iberoamericana, Quito, 10 de diciembre de 2014”, Consejo de la Judicatura, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/discursos/DISCURSO%20DOCTOR%20GUSTAVO%20JALKH%20PRIMERA%20RONDA%20DE%20TALLERES%20DE%20LA%20CUMBRE%20IBEROAMERICANA%20DE%20JUSTICIA.pdf>>. Consulta: 31 de marzo de 2015.

¹¹⁰ Se presentan aquí los mecanismos de cooperación, retomados y resumidos de la página web oficial de la Cumbre Judicial Iberoamericana, <<http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/inicio>>. Consulta: 27 de junio de 2015.

1. El Grupo Permanente de Cooperación Judicial Internacional. Se reúne siempre que haya una Ronda -se reunió por ejemplo en Ecuador en diciembre 2014 y en Colombia en mayo 2015. Tiene coordinadores de países participantes Uruguay, Chile, México, Ecuador, Guatemala, Paraguay, El Salvador.
2. El Grupo Permanente se fundamenta en el “Protocolo Iberoamericano sobre Cooperación Judicial Internacional”. El protocolo impulsa la sistematización de buenas prácticas y su difusión entre los países y promueve la cooperación judicial entre actores del sistema judicial y sus procesos transnacionales. El protocolo busca también que en los Sistemas Judiciales se mantenga una relación amplia y fluida con las autoridades centrales, y que se desarrolle un clima de cooperación y comunicación permanente para la eficiencia y eficacia de la cooperación judicial internacional. En extradición y en las reglas de actuación en materias de ejecución de sentencias (sujeta al ordenamiento de cada estado), el protocolo promulga la introducción del reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales firmes entre los países.
3. En cuanto a las herramientas tecnológicas de cooperación judicial internacional, a fin de favorecer la proximidad, eficiencia y la celeridad las diligencias de diversa naturaleza jurídica (uso de la videoconferencia y de las Comunicaciones Judiciales Directas).¹¹¹
4. IberRed es una red informal horizontal de cooperación jurídica internacional iberoamericana en materia civil y penal creada en octubre de 2004 por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos. Es un sistema de comunicación (en tiempo real en casos de urgencia para los operadores jurídicos); su objetivo es agilizar las solicitudes de asistencia legal internacional y de extradición por medio de sus puntos de contacto designados directamente por las máximas autoridades de las Fiscalías, Ministerios de Justicia y Cortes Supremas, así como por las autoridades centrales. Promover el reconocimiento

¹¹¹ Las comunicaciones realizadas a través de teléfono, correo electrónico o enlace de video directamente entre dos jueces de distinta jurisdicción se han venido desarrollando en los últimos quince años especialmente en el marco de la Red Internacional de Jueces de La Haya y particularmente en casos de sustracción internacional de niños. El otro campo que también registra un grado de desarrollo en las CJD es el de la insolvencia transfronteriza. Véase, “Protocolo Iberoamericano sobre Cooperación Judicial Internacional”, Cumbre Judicial Iberoamericana, <http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=587623&folderId=701602&name=DLFE-5977.pdf>. Consulta: 27 de junio de 2015.

del valor jurídico de las comunicaciones que se realicen a través de Iber@, destacando el efecto que esto produce en el campo de la prueba transnacional.

5. El desarrollo mismo de las Rondas,¹¹² parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana, es ya un encuentro de cooperación. Es un intercambio de experiencias de tres días. Los últimos ediciones han sido:
6. Santiago de Chile 2012-2014, XVII Edición de la Cumbre, “Una justicia de futuro”, con dos reuniones preparatorias, dos rondas y una asamblea plenaria, en diversos países.
7. Paraguay 2014 y 2016, XVIII Edición de la Cumbre, “Seguridad Jurídica, Cultura De Paz Y Desarrollo Social”, con dos reuniones preparatorias, tres rondas y una plenaria, siempre en diversos países.
8. La Primera Ronda se desarrolló en Quito en diciembre 2014 y en sus talleres se dio énfasis a las experiencias exitosas ecuatorianas.
9. La Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial (IBERIUS) es una comunidad de cooperación en temas de justicia de los diferentes centros de información y documentación.
10. Las Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (<http://riaej.com>), creada en mayo de 2001 tiene entre sus objetivos: fomentar el intercambio de experiencias y de información sobre programas, metodologías y sistemas de capacitación judicial; crear soportes informáticos en páginas web (repertorios, bases de datos, etc.), aprovechando los recursos facilitados por la Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial (IBERIUS); promover espacios novedosos de capacitación, asumiendo la puesta en funcionamiento y dirección del Centro Iberoamericano de Capacitación Judicial Virtual.
11. Instituto Iberoamericano de Altos Estudios Judiciales, es un centro académico de cooperación Sur-Sur. En noviembre el instituto organizó una cumbre en Cuenca en la que en declaración pública reconoció la transformación de la justicia en Ecuador.¹¹³
12. El Centro Iberoamericano de Capacitación Virtual (apoyo a la carrera judicial), es una propuesta complementaria a la Red de Escuelas que debe aún implementarse.

¹¹² Consejo de la Judicatura, “Primera Ronda de Talleres de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana” *Revista del Consejo de la Judicatura Justicia para Todos*, No. 6 (Abril-Junio 2015): 96-9.

¹¹³ Véase, Consejo de la Judicatura, “Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura”, (Informe anual, Consejo de la Judicatura, 2014), 3.

2.3 Análisis comparativo de los aportes de la intervención de la CI en la reforma de la justicia del Ecuador entre 1996 y 2015

Una vez realizado el mapeo de la intervención de la CI en la reforma de la justicia del Ecuador desde el año 1996 hasta el año 2015, es pertinente ahora efectuar un análisis comparativo de los montos aportados, número de cooperantes y de proyectos ejecutados por la CI en esta reforma, durante los diferentes períodos estudiados, que permite tener una mirada global de la evolución de la cooperación en el Ecuador y que se sistematiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 10
Cooperación Internacional N-S para la reforma de la justicia en el Ecuador 1996-2015

PERÍODO	1996-2011-PROJUSTICIA		2011-2012-CJT		2013-2015-NCJ		1996-2015	
Cooperación Internacional	Monto US \$	Número de Proyectos	Monto US \$	Número de Proyectos	Monto US \$	Número de Proyectos	TOTAL US \$	TOTAL PROYECTOS
BM	12'480.000,00	2	-	-	-	-	12'480.000,00	2
BID	2'166.000,00	2	-	-	420.000,00	2	2'586.000,00	4
AECID	87.755,06	0,33	52.653,03	0,33	128.750,04	4,33	269.158,13	5
USAID	255.028,00	1	-	-	-	-	255.028,00	1
UNIFEC	36.625,00	1	-	-	-	-	36.625,00	1
Embajada de Francia	7.139,00	1	-	-	-	-	7.139,00	1
TOTAL	15.032.547,06	7,33	52.653,03	0,33	548.750,04	6,33	15.633.950,13	14
TOTAL Financiadores de cooperación (N-S)	6		1		2		6	

Fuente: Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 22, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-20013*. (Quito: AECID, 2013), 21-35, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Evaluación conjunta SETECI-AECID. Evaluación final. Marco de Asociación País, Ecuador-España, 2011-2013* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2014), 60-151, "AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015; "EC-T1303: Mejores Prácticas en Procesos Judiciales Orales", Banco interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1303>>. Consulta: 05 de julio de 2015; "EC-T1298: Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales", Banco interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1298>>. Consulta: 05 de julio de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3. Elaboración propia.

En términos generales, la CI interviene un total de US \$ 15.633.950,13 en el proceso de reforma judicial en el Ecuador para ejecutar catorce proyectos de cooperación durante el período estudiado (1996-2015).

El Banco Mundial (BM) interviene solo en el primer período de PROJUSTICIA con dos proyectos de financiamiento notable y luego ya no interviene en los dos períodos siguientes del Consejo de la Judicatura.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, interviene en el primero y tercero, con cuatro proyectos de financiamiento moderado, pero no interviene en el corto período del Consejo de la Judicatura de Transición.

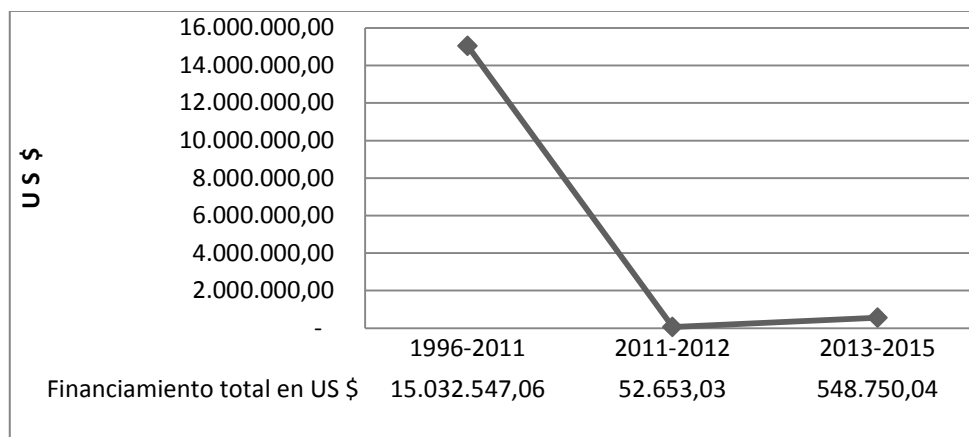
La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en cambio, interviene con montos pequeños en los tres períodos a través de cinco proyectos de cooperación, uno de ellos que se ejecuta durante los tres períodos y los cuatro en el último período.

La mayor parte del monto de la intervención financiera de la CI para la reforma judicial en el Ecuador (1996-2015) la realizan dos bancos multilaterales: el BM con US \$ 12,48 millones para dos proyectos y BID US \$ 2,586 millones para cuatro proyectos que representa el 79,83% y el 16,54% respectivamente del total del financiamiento del CI.

Adicionalmente, del monto total de la intervención, la mayor parte fue financiamiento reembolsable (US \$10,7 millones), es decir crédito, deuda pública externa multilateral, otorgado por el BM en 1996 y que representa el 68% del total del aporte de la CI para la reforma judicial.

Gráfico 7

Financiamiento de la cooperación internacional Norte-Sur para la reforma de justicia en Ecuador 1996-2015



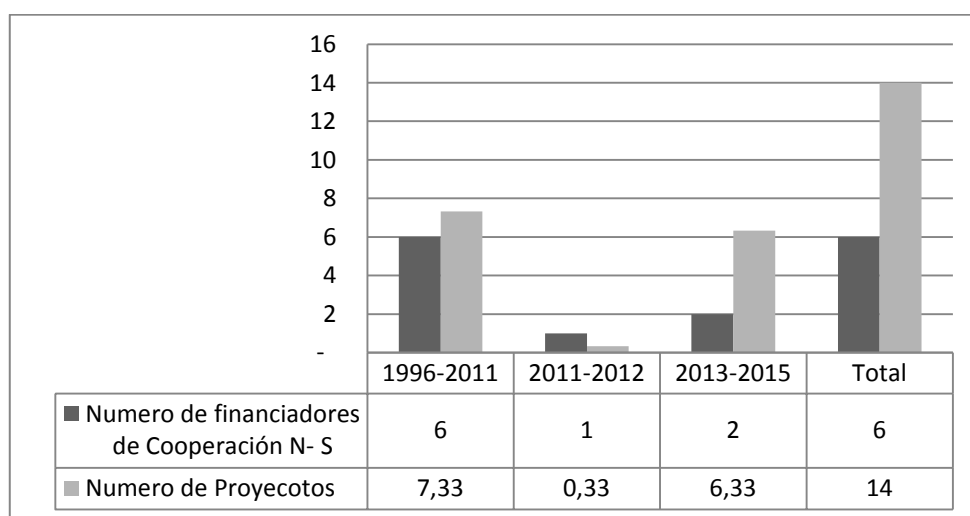
Fuente: Cuadro 10 de esta investigación.
Elaboración propia.

Analizando la información el Gráfico 7, el financiamiento de la cooperación internacional para la reforma de la justicia en el Ecuador disminuye notablemente entre el primer y segundo período y aumentó levemente en el tercero; pasa de US \$ 15'032.547,06 a US \$ 52.653,03 y luego a US \$ 548.750,04.

De acuerdo a la información presentada en Gráfico 8, el número de financiadores de cooperación también disminuyó de seis en el primer período a uno en el segundo y aumentó a dos en el tercero.

Gráfico 8

Número de financiadores y proyectos de cooperación internacional para la reforma de justicia en el Ecuador 1996-2015



Fuente: Cuadro 10 de esta investigación.
Elaboración propia.

El número de proyectos en números enteros decreció de ocho en el primer período a uno en el segundo y se incrementó a siete en el tercero.

Analizando la información del Cuadro 11, podemos constatar que el aporte financiero del Estado en la reforma de la justicia del país es muy importante. Desde 2011 hasta la fecha del este estudio, el financiamiento estatal representa más del 99 % de los recursos invertidos en reforma de la justicia y el financiamiento de la CI, por su parte, representa menos del 1%.

En definitiva el Estado invierte, en todo el período estudiado (1996-2015), un total de US \$ 1.005'414.054,26 (en la transición se invirtió US \$429'269.622,11 y US \$ 547'730.730,15 en el nuevo Consejo de la Judicatura) y la Cooperación Internacional tan solo US \$ 15'633.950,13.

Cuadro 11

Comparación entre la inversión estatal y la de la cooperación internacional para la reforma de la justicia en el Ecuador

Período	1996-2011 PROJUSTICIA	2011-2012 CJT	2013-2015 NCJ	1996-2015 PROJUSTICIA-CJ
Inversión Estatal destinados a proyectos de reforma (US \$)	* 30.396.673,00	** 429.269.622,11	*** 547.730.730,15	1.005.414.054,26
Cooperación Internación N-S (US \$)	15.032.547,06	52.653,03	548.750,04	15.633.950,13
Total invertido en la reforma de justicia (US \$)	45.429.220,06	429.322.275,14	548.279.480,19	1.021.048.004,39
% de aporte Estatal	66,91%	99,99%	99,90%	98,47%

*Es la suma de tres proyectos de reforma de justicia financiados por gasto de inversión y ejecutados por PROJUSTICIA en sus 5 últimos años de existencia y de los montos de contraparte de los cuatro proyectos financiados por la CI entre 1996-2005, no encontró información adicional.

**Es el monto total de inversión programada durante el período de la Transición.

***Es la suma de los montos programados en el PAI de los respectivos años.

Fuente: Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (PROJUSTICIA), *El primer Paso a la Justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y ProJusticia* (Quito: PROJUSTICIA, 2011), 98-132; Consejo de la Judicatura, *¡CUMPLIMOS! Rendición de cuentas Julio 2011-Enero 2013* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 207; "Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Planta Central) 2014", Consejo de la Judicatura, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/transparencia/transparencia-2014.html>>. Consulta: 18 de julio de 2015, "Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Planta Central) 2015", Consejo de la Judicatura, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/transparencia/transparencia-2015.html>>. Consulta: 18 de julio de 2015, y Cuadro 23 de esta investigación.

Elaboración propia.

Conclusiones

Al concluir esta investigación es pertinente establecer con una revisión general de los hallazgos de la misma.

Es evidente primero reconocer que los esfuerzos para reformar el sector judicial del país forman parte de un proceso que no está concluido y que implica cambios acumulativos en la ley y en las instituciones relacionadas. Des del punto de vista regional, en América Latina la reforma de la justicia fue y es aún uno de los procesos más significativo por la amplitud de sus componentes y por los recursos involucrados.

Por otra parte, se ha constatado que la reforma de la justicia bajo el influjo del neoliberalismo, ha sido generalizada en los países de AL des los 80 e inclusive sus tendencias no se han agotado y continúan actualmente imponiendo con menor o mayor éxito su modelo de desarrollo. Igualmente, es importante recordar que la reforma de la justicia es parte de un proceso más global de reforma del Estado.

La reforma ecuatoriana tiene sus peculiaridades que han sido estudiadas y convienen exponerlas a continuación.

La importancia de la reforma de la justicia cobró preeminencia en Ecuador a medida que estas reformas se desarrollaban. El vuelco anotado en la reforma de la justicia se sitúa en el país a partir del 2011, en el que el gobierno nacional manifiesta frontalmente su voluntad de participar en la reforma judicial y lo expresa diciendo paradójicamente que “mete la mano en la justicia”, dada la imposibilidad de hacerlo de otra manera.

Ahora bien, en apariencia no se evidencian diferencias sustanciales en las líneas de acción de la reforma de justicia en los tres períodos estudiados (el primero de reforma neoliberal y los dos de reforma de la revolución ciudadana): mejorar el acceso a la justicia, modernización de los servicios, mejorar la infraestructura civil y tecnológica, desarrollar modelos de gestión para mejorar la gestión, implementar la carrera judicial, crear y fortalecer la Escuela de Función Judicial, énfasis en el oralidad y mediación, entre otras. Las temáticas, entonces, no parecen ser el campo que diferencia las reformas neoliberales de las revolucionarias. Más allá del discurso anti neoliberal, la actual reforma de la justicia hay que situarla en el marco general en que se inscribe y que parece situarse en dos dimensiones: hay un rechazo frontal a

privilegiar las reformas pro-mercado y, además, hay una sobreproducción del discurso ideológico que prioriza al ser humano, la redistribución de la riqueza, el acceso a los servicios y entre ellos, la justicia para los sectores siempre segregados.

Al enfocarse en las conclusiones que se refieren a la CI y la reforma de la justicia en Ecuador, una primera anotación tiene que ver con el desarrollo del análisis comparativo de las reformas de justicia en América Latina; muchos países han recibido cooperación, aunque el ecuatoriano y el argentino han sido procesos de gran envergadura.

La investigación encontró y describió brevemente nuevas modalidades de cooperación entre países del Sur; sin embargo, estos procesos iniciales en la reforma del sector justicia no se perciben aún como significativos.

En relación a la cooperación Norte-Sur, el mapeo realizado durante el periodo del estudio (1996-2015), se identificaron seis cooperantes internacionales, catorce proyectos de reformas y un monto total de US \$ 15,6 millones. El financiamiento reembolsable se situó en el 78% (US \$10,7 millones) y el no reembolsable o donación se situó solo en el 32% (US \$ 4,9 millones).

La mayor parte del monto de la intervención financiera de la CI para la reforma judicial la realizan dos financiadores: el BM con US \$ 12,48 millones en dos proyectos y BID US \$ 2,586 millones en cuatro proyectos que representan el 79,83% y el 16,54% del total del financiamiento otorgado por la cooperación en el periodo estudiado.

Si comparamos los recursos invertidos por la CI y el Estado para la reforma de la justicia en el país, los montos aportados por la CI son pequeños (33% del total en el periodo de PROJUSTICIA e ínfimos desde el 2011 con menos del 0,1% en el período del CJ).

La CI se acopló muy bien a la época neoliberal de las reformas en el país: en este periodo aportó casi la totalidad del financiamiento de la CI pero en el segundo y tercer periodo apenas aporta menos 0,1%, lo cual puede interpretarse como un desinterés de la CI en la nueva reforma impulsada desde el 2011. Sin duda influye también, que la voluntad del gobierno era que la CI no interviniera, pues sus orientaciones neoliberales seguían vigentes con modificaciones en forma.

Se constata un ligero resurgimiento del financiamiento de la CI para la reforma judicial en el tercer periodo (época actual) aunque sigue siendo muy modesto.

Esto significa que el peso de la CI no estuvo en el monto de los recursos entregado, sino en la influencia que ejerció sobre la reforma de la justicia en tres dimensiones:

1. Logra –al menos en primeras etapas- que su diagnóstico sea el que dirija esa reforma de tendencia neoliberal.
2. Imprime una aceptación generalizada, sobre los contenidos de esa reforma de la justicia en la sociedad, entre otros medios a través de la inclusión de temáticas sociales (justicia para las mujeres, acceso generalizado a la justicia, etc.).
3. Logra que el Estado justamente invierta la mayor parte de los recursos, aunque el direccionamiento de las reformas desde el 2011 sufre un giro radical -al menos en el discurso, como se ha evidenciado.

Por último, el liderazgo de la reforma de la justicia varía en los periodos estudiados: en un primer periodo, la CI es el actor predominante e influyente con PROJUSTICIA como ente adscrito al Ejecutivo –al inicio y fin de su vigencia- creado expresamente por recomendaciones de la CI; en el segundo y tercer periodo, el Consejo de la Judicatura –órgano administrativo y de gobierno de la función judicial- es quien comanda el proceso de reforma subordinado al Ejecutivo y en donde la CI es un actor secundario.

En este sentido, una derivación de esta investigación, y que no fue el objetivo de este trabajo pero es un importante objeto de indagación, es examinar el éxito de estas reformas judiciales, que debiera estudiarse en referencia a los objetivos y medios particulares de las distintas fases y ejes de intervención. Una manera de hacerlo con mayor generalidad sería preguntarse si uno de los grandes objetivos de las reformas, la independencia judicial, ha logrado progresar en el país. En efecto, Baltazar Garzón al inicio del informe final de veeduría internacional expresaba que en la historia mundial de la humanidad la gran tentación del poder y del Ejecutivo ha sido siempre el controlar la justicia; de tal suerte, si la independencia judicial se arraiga en cualquier proceso de reforma, también se logra consolidar una real democracia y una justicia imparcial en beneficio de muchos.

Bibliografía

- Acuña, Carlos. “La dinámica político-institucional de la reforma judicial en Argentina”. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Lisboa, 8-11 octubre, 2002.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-2013*. Quito: AECID, 2013.
- , “AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014”, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015.
- Agencia Uruguay de Cooperación Internacional. “ECOSOC debatió sobre nuevas estrategias de cooperación para el desarrollo”. <<http://www.auci.gub.uy/auci/noticias/427-ecosoc-debatio-sobre-nuevas-estrategias-de-cooperacion-para-el-desarrollo-en-la-era-post-2015.html>>. Consulta: 20 de enero de 2015,
- Aguirre Guzmán, Vanesa. “La administración de justicia 2012”. En Gina Benavides y Gardenia Chávez, edit., *Horizontes de los Derechos Humano*, 11-25. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, 2012.
- Ayllón, Bruno. “Cooperación Sur-Sur”. Segunda conferencia para la SENPLADES, Quito, noviembre de 2014.
- , “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Carta Internacional* 2, No. 2 (2007): 11-2. <http://www.academia.edu/4130510/La_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_para_el_Desarrollo_fundamentos_y_justificaciones_en_la_perspectiva_de_la_Teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales>. Consulta: 27 de junio de 2015.
- , “La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales”, en *Hacia un nuevo siglo en*

- Relaciones Internacionales*. Carlos Murillo, edit. (Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica, 2011), 277-99.
- . *Cooperación Internacional para El Desarrollo (CID) Sur – Sur: América Latina y sus otros vecinos*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2012, <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/ayllon_programa_sur_sur.pdf>. Consulta: 20 de enero de 2015.
- Banco interamericano de Desarrollo. “EC-T1298: Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales”, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1298>>. Consulta: 5 de julio de 2015
- . “EC-T1303: Mejores Prácticas en Procesos Judiciales Orales”, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1303>>. Consulta: 05 de julio de 2015.
- . ”Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia”, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1013>>. Consulta: 13 de junio de 2015.
- Banco Mundial. “El Banco Mundial, datos por país o economía”, <<http://datos.bancomundial.org/pais>>. Consulta: 18 de julio, 2015.
- Carvalho, Cristina. “Directrices del Banco Mundial para la Reforma Judicial de América Latina”. *El otro Derecho*, No. 25 (2000): 137-44. <<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr025/elotrdr025-04.pdf>>. Consulta: 28 de abril de 2015.
- Celi, Israel. “Neoconstitucionalismo en Montecristi: actores, procesos e ideas”. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2014.
- Consejo de la Judicatura. “Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura”. Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014.
- . “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Planta Central) 2015”, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/transparencia/transparencia-2015.html>>. Consulta: 18 de julio de 2015.
- . *¡CUMPLIMOS! Rendición de cuentas Julio 2011-Enero 2013*. Quito: Consejo de la Judicatura, 2013.

- . “COGP fortalece proceso de transformación del sistema jurídico ecuatoriano”,
 <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/2232-cogp-fortalece-proceso-de-transformaci%C3%B3n-del-sistema-jur%C3%ADdico-ecuatoriano.html>>. Consulta: 11 de julio de 2015.
- . “Discurso del Dr. Gustavo Jalkh en inauguración de la primera ronda de talleres de la xviii cumbre judicial iberoamericana, Quito, 10 de diciembre de 2014”,
 <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/discursos/DISCURSO%20DOCTOR%20GUSTAVO%20JALKH%20PRIMERA%20RONDA%20DE%20TALLERES%20DE%20LA%20CUMBRE%20IBEROAMERICANA%20DE%20JUSTICIA.pdf>>. Consulta: 31 de marzo de 2015.
- . “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Planta Central) 2014”,
 <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/transparencia/transparencia-2014.html>>. Consulta: 18 de julio de 2015.
- . “Primera Ronda de Talleres de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana”
Revista del Consejo de la Judicatura Justicia para Todos, No. 6 (Abril-Junio 2015): 96-9.
- . *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*. Quito: Consejo de la Judicatura, 2013.
- Constitución de la República del Ecuador* [2008]. [Quito]: Edit. Ediciones Legales S.A., 2012.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. “Quiénes somos”,
 <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos>. Consulta: 27 de junio de 2015.
- . *Instructivo Parte (IV) Grupo de Trabajo de Cooperación Judicial Internacional*. Bogotá: Cumbre Judicial Iberoamericana, 2015,
 <http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=1396613&folderId=1388250&name=DLFE-7001.pdf>. Consulta: el 27 de junio de 2015.
- . *Protocolo Iberoamericano sobre Cooperación Judicial Internacional*. Bogotá: Cumbre Judicial Iberoamericana, 2015,
 <http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=587623&folderId=701602&name=DLFE-5977.pdf>. Consulta: 27 de junio de 2015.

- Defensoría Pública. “Reseña Histórica: La Defensoría Pública llega para equilibrar el sistema de justicia”, <<http://www.defensoria.gob.ec/index.php/defensoria-publica/quienes-somos/resena-historica>>. Consulta: 10 de noviembre de 2015.
- Domínguez, Rafael. “Arquitectura y gobernanza del sistema de cooperación”. Ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero de 2015.
- . “Donantes tradicionales: ONG”. Ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero de 2015.
- . “Régimen internacional de la ayuda y cooperación”. Ponencia presentada en el curso Agenda y Arquitectura de la Cooperación Internacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, enero de 2015.
- Ecuador. *Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial, Suplemento*, No. 544, 09 de marzo de 2009.
- . *Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial, Suplemento*, No. 506, 22 de mayo de 2015.
- Ecuador. Presidencia de la República. “Decreto Ejecutivo No. 16”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 19, Quito, 20 de junio de 2013: 3-5.
- . “Decreto Ejecutivo No. 199”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 38. Quito, 7 de abril de 1997: 2.
- . “Decreto Ejecutivo No. 3029”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 772. Quito, 1 de septiembre de 1995: 2.
- . “Decreto Ejecutivo No. 812”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 495. Quito, 20 de julio de 2011: 4-5.
- . “Decreto Ejecutivo No. 824”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 501. Quito, 28 de julio de 2011: 2.
- . “Decreto Ejecutivo No. 872”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 531. Quito, 9 de septiembre de 2011: 4-5.
- . “Decreto Ejecutivo No. 883”. *Registro Oficial, Suplemento*, No. 267. Quito, 7 de febrero del 2008: 2.
- Ecuador. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. “Resolución SETECI No. 105”, *Registro Oficial, Suplemento*, No. 610. Quito, 4 de enero de 2012: 26.

- Elmundo.es Internacional. “Ecuador ordena la expulsión del representante del Banco Mundial en el país”. <<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/04/27/internacional/1177630426.htm>>. Consulta: el 10 de junio de 2015.
- Farith, Simón. “Investigación sobre acceso a la justicia en la República del Ecuador”. En José Thompson, coord., *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*, 74-8. San José: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.
- Garzón, Baltazar y otros. “Informe final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en el Ecuador”, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/comunicacion/documentos/informeveeduria.pdf>>. Consulta: 15 de noviembre de 2015.
- Guzmán, Andrés. *La Reforma Judicial promovida por el BID en América Latina*. Bogotá: Edit. Académica Española, 2012.
- , “El rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma a los sistemas judiciales en América latina: La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo y las dinámicas de transformación institucional en Colombia”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, 2012.
- , “Tensiones en la estrategia de transformación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática”. *Estudios Socio-Jurídicos* 13, No.1 (Enero-June 2011): 2-9. <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012405792011000100007&script=sci_arttext>. Consulta: 28 de abril de 2015.
- Hernández, Carmen. “Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública”. Consultoría. Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011.
- Iturralde, Francisco. “Sector Justicia y Gobierno Judicial”. En Santiago Andrade Ubidia y Luis Fernando Ávila Linzán, edit., *La transformación de la Justicia*. Quito: Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, 2009.
- Lagos, Enrique. “La modernización de los sistemas de justicia y la cooperación jurídica y judicial en el ámbito interamericano”,

- <<http://www.oas.org/DIL/ESP/169-216%20Dr%20Lagos%20Def.MR.DM.pdf>>. Consulta: 4 de abril de 2015.
- Larrea, Ana María. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES, 2012.
- Lateinamerika-Institut Freie Universitat Berlín. “Cooperación monetaria sur-sur: ¿una opción para fomentar el desarrollo financiero regional en los mercados emergentes y las economías en desarrollo?”, <<http://www.lai.fu-berlin.de/homepages/fritz/publikationen/Firtz-Muehlich-in-Ugarteche.pdf>>. Consulta: 17 de febrero de 2015.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. *Evaluación conjunta SETECI-AECID. Evaluación final. Marco de Asociación País, Ecuador-España, 2011-2013*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2014.
- Pásara, Luís. *Resumen Ejecutivo: Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Washington: Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal, 2014.
- Puello, José. *Neoliberalismo y reforma judicial. La posición de la Federación Judicial Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, 2013, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fisyp/20130829125838/JudicialesInteriorCat.pdf>>. Consulta: 22 de noviembre de 2015.
- Rodríguez, César A. y Rodrigo Uprimny. “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y en América Latina”. En *La falencia neoliberal, crítica y alternativas*. Darío Restrepo, edit., 3-4. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003, <<http://www.juecesyfiscales.org/descargas/neoliberalismoyjusticia.zip?ml=5&.>>. Consulta: 11 de noviembre de 2015.
- Saltos, Napoleón y Lola Vázquez. *Ecuador: su realidad*. Quito: Fundación José Peralta, 2009.
- Santizo, Carlos. “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina” *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8 y 9 (2001): 325-66. <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/13313_Cached.pdf>. Consulta: 3 de julio de 2015.

- Secretaría General Iberoamericana. *Informe da la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015* Madrid: SEGIB, 2015.
- . *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: SEGIB, 2014.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES, 2009.
- . *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013.
- Sempértegui, Leonardo, *El Derecho de acceso a la justicia*. Quito: Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (PROJUSTICIA). “Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (ProJusticia)”. En Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Iniciativas Comparadas para mejorar la Gestión Judicial*, 80-1. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2002, <<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/553.pdf>>. Consulta: 2 de abril de 2015.
- . *El primer Paso a la Justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y ProJusticia*. Quito: PROJUSTICIA, 2011.

Anexos

Anexo 1 Datos básicos del convenio BIRF 4066

Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Justicia	
Fecha de aprobación y cierre	18/07/ 1996 y 29/11/2002
Costo total del proyecto	US \$ 14'300.000,00
Monto de cooperación	US \$ 10'700.000,00
Contraparte	US \$ 3'600.000,00
Temas	Reforma legislativa, servicios jurídicos, acceso a la ley y la justicia, mecanismos judiciales y de otro tipo para la solución de diferencias.

Fuente: Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 23-7.

Elaboración propia.

Anexo 2 Datos básicos del convenio ATN/5687/EC

Programa de Modernización del Sistema Jurídico	
Fecha de aprobación y cierre	03/09/1997 - 16/09/2002
Costo total del proyecto	US \$ 2'400.000,00
Monto de cooperación	US \$ 2'000.000,00
Contraparte	US \$ 400.000,00
Temas	Reforma legislativa, servicios jurídicos, acceso a la ley y la justicia, involucramiento de la sociedad civil, capacitación y formación

Fuente: Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 33-6.

Elaboración propia.

Anexo 3 Datos básicos del convenio ATN/SF-10124/EC

Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	
Fecha de aprobación y cierre	22/11/2006 - 10/10/2008
Costo total del proyecto	US \$ 182.000,00
Monto de cooperación	US \$ 166.000,00
Contraparte	US \$ 16.000,00
Temas	Administración y gestión, planificación, seguimiento y control de la actividad procesal

Fuente: "Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia", Banco interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1013>>. Consulta: 13 de junio de 2015.

Elaboración propia.

Anexo 4
Datos básicos del convenio USAID: 518-120

Fecha de aprobación y cierre	06/09/1996 - 31/12/1999
Costo total del proyecto	US \$ 255.028,00
Monto de cooperación Contraparte	US \$ 255.028,00 En especies
Temas	Reforma legislativa, servicios Jurídicos, acceso a la ley y la justicia

Fuente: Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 37-8.

Elaboración propia.

Anexo 5
Datos básicos del convenio UNICEF

Fecha de aprobación y cierre	24/09/1997 - 30/11/2000
Costo total del proyecto	US \$ 36.625,00
Monto de cooperación Contraparte	US \$ 36.625,00 En especies
Temas	Capacitación al Ministerio Público, estudio sobre el papel del Ministerio Público dentro del sistema penal ecuatoriano.

Fuente Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 40-1.

Reelaboración propia.

Anexo 6
Datos básicos del convenio Embajada de Francia

Fecha de aprobación y cierre	10/07/1998 - 10/10/1998
Costo total del proyecto	US \$ 7.135,00
Monto de cooperación Contraparte	US \$ 7.135,00 En especies
Temas	Capacitación al Ministerio Público, estudio sobre el papel del Ministerio Público dentro del sistema penal ecuatoriano.

Fuente: Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 42-3.

Elaboración propia.

Anexo 7
Datos básicos del convenio TF-51227-EC

Fecha de aprobación y cierre	15/11/2002 - 31/12/2005
Costo total del proyecto	US \$ 1'936.000,00
Monto de cooperación Contraparte	US \$ 1'780.000,00 US \$ 156.000,00
Temas	Justicia indígena, Servicios de resolución alternativa de conflictos, Servicios de Defensa Pública (Asistencia Legal Gratuita), Cultura de paz

Fuente Carmen Hernández, "Análisis, Investigación y Sistematización de la Experiencia y Actividades Realizadas por Projusticia y por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para Cumplir con la Obligación de Transparencia Pública" (Consultoría, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Quito, 2011), 46-7.

Elaboración propia.

Anexo 8
Datos básicos del convenio AECID

Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	
Año de aprobación y cierre	2009-2014
Costo de los proyecto proporcional hasta 2011	USD \$ 87.755,06*
Monto proporcional de cooperación Contraparte proporcional	USD \$ 87.755,06 En especies
Temas	Reforma legislativa y su implementación, Capacitación y Formación.

*Se consideró el período de dos años y medio de cooperación, se tomó el monto ejecutado en euros correspondiente a ese período y se multiplicó por la conversión de diciembre 2013 (1,2099 \$ X euro), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013).

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-2013*. (Quito: AECID, 2013), 21.

Elaboración propia.

Anexo 9
Datos básicos del convenio AECID

Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	
Año de aprobación y cierre	2009-2014
Costo de los proyecto proporcional entre julio 2011 y diciembre 2012	USD \$ 52.653,03*
Monto proporcional de cooperación Contraparte proporcional	USD \$ 52.653,03 En especies
Temas	Reforma legislativa y su implementación, Capacitación y Formación.

*Se consideró el período de dieciocho meses de cooperación, se tomó el monto ejecutado en euros correspondiente a ese período y se multiplicó por la conversión de diciembre 2013 (1,2099 \$ X euro), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013).

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-2013*. (Quito: AECID, 2013), 21.

Elaboración propia.

Anexo 10
Datos básicos del convenio AECID

Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia	
Año de aprobación y cierre	2009-2014
Costo de los proyecto proporcional entre julio 2011 y diciembre 2012	USD \$ 70.204,04*
Monto proporcional de cooperación Contraparte proporcional	USD \$ 70.204,04 En especies
Temas	Reforma legislativa y su implementación, Capacitación y Formación.

*Se consideró el período de dos años de cooperación (2013-2014), se tomó el monto ejecutado en euros correspondiente a ese período y se multiplicó por la conversión de diciembre 2013 (1,2099 \$ X euro), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013).), hay que señalar que el monto ejecutado fue tomado de la evaluación final realizada al proyecto en el Marco de Asociación País (Ecuador-España, 2011-2013).

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo España-Ecuador 2008-2013*. (Quito: AECID, 2013), 21.

Elaboración propia.

Anexo 11

Datos básicos del convenio Modelo Notario Digital y Archivo Notarial

Diseño de una propuesta de Modelo de Notario Digital y de Archivo Nacional Notarial del Consejo de la Judicatura	
Año de aprobación y cierre	2014
Costo de los proyecto	USD \$ 18.000,00
Monto proporcional de cooperación Contraparte proporcional	USD \$ 18.000,00 En especies
Temas	Reforma en el sistema notarial del país.

Fuente: "AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.

Anexo 12

Datos básicos del convenio Evaluación Cualitativa de los administradores de justicia

Metodología de Evaluación Cualitativa para los administradores de justicia	
Año de aprobación y cierre	2014
Costo de los proyecto	USD \$ 18.000,00
Monto proporcional de cooperación Contraparte proporcional	USD \$ 18.000,00 En especies
Temas	Reforma de la gestión y administración de la justicia.

Fuente: "AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.

Anexo 13

Datos básicos del convenio Intercambio ámbito Notarial y Archivístico

Intercambio de experiencias en el ámbito notarial y archivístico	
Año de aprobación y cierre	2014
Costo de los proyecto	USD \$ 18.000,00
Monto proporcional de cooperación Contraparte proporcional	USD \$ 18.000,00 En especies
Temas	Reforma en el sistema notarial del país.

Fuente: "AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.

Anexo 14

Datos básicos del convenio Mejora de las competencias de los funcionarios públicos

Mejora de las competencias de los funcionarios públicos	
Año de aprobación y cierre	2014
Costo de los proyecto	USD \$ 18.000,00
Monto proporcional de cooperación	USD \$ 18.000,00
Contraparte proporcional	En especies
Temas	Capacitación y formación del talento humano de la Función Judicial.

Fuente: "AECID Procesos Democráticos y Estado de Derecho, asistencia técnica Ecuador 2014", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <http://www.aecid.ec/ecuador/?page_id=354>. Consulta: 31 de marzo de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.

Anexo 15

Datos básicos del convenio ATN/OC-14512-EC

EC-T1303: Mejores Prácticas en Procesos Judiciales Orales	
Fecha de aprobación y cierre	07/07/2014 -04/09/2014
Costo total del proyecto	US \$ 40.000,00
Monto de cooperación	US \$ 20.000,00
Contraparte	US \$ 20.000,00
Temas	Modernización y administración de justicia

Fuente: "EC-T1303: Mejores Prácticas en Procesos Judiciales Orales", Banco Interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1303>>. Consulta: 05 de julio de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.

Anexo 16

Datos básicos del convenio ATN/OC-14738-EC

EC-T1298 : Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales	
Fecha de aprobación y cierre	28/01/2015 - Sin información
Costo total del proyecto	US \$ 450.000,00
Monto de cooperación	US \$ 400.000,00
Contraparte	US \$ 50.000,00
Temas	Modernización y administración de justicia

Fuente: "EC-T1298: Fortalecimiento de la Gestión y Evaluación de la Oralidad en los Procesos Judiciales Penales", Banco Interamericano de Desarrollo, <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-T1298>>. Consulta: 05 de julio de 2015 y Consejo de la Judicatura, "Informe de actividades de marzo a diciembre 2014 de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Consejo de la Judicatura", (Informe anual, Consejo de la Judicatura, Quito, 2014), 1-3.

Elaboración propia.