

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Maestría en Relaciones Internacionales

**Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de
Conflictos.**

**Lógica del Banco Mundial para la Reforma de la
Justicia en el Ecuador. El caso de ProJusticia**

Autor: Diego Torres Saldaña

Quito - 2007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de Magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la Universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Diego Torres Saldaña

26 de Abril del 2007

A mis padres.

Por el hecho de acostumbrarse de tenerme lejos.

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Maestría en Relaciones Internacionales

**Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de
Conflictos**

**Lógica del Banco Mundial para la Reforma de la
Justicia en el Ecuador. El caso de ProJusticia**

Autor: Diego Torres Saldaña

Tutor: Dr. Gustavo Jalkh

Quito 5 de julio de 2005

ÍNDICE GENERAL

Índice General.	2
Introducción.	5
Capítulo 1.	
<u>Cómo y por qué las Reformas Judiciales entran en las Reformas de II Generación del Banco Mundial.</u>	7
<u>Sección Primera.</u>	
Evolución de las Reformas impulsadas por el Banco Mundial.	7
1.1. Fracaso y Límites de las Reformas de I Generación.	7
1.2. Las Reformas de II Generación.	13
<u>Sección Segunda.</u>	
Las Instituciones y su relación con el Desarrollo.	16
1.3. Rol del Estado.	16
1.4. Necesidad de fortalecer las Instituciones.	21

Capítulo 2.

<u>Elementos de la Reforma Judicial del Banco Mundial.</u>	25
2.1. Contenidos Básicos.	25
2.2. Mecanismos.	29
2.3. Actores.	35

Capítulo 3.

<u>Las Reformas del Sistema de Administración de Justicia en el Ecuador: El caso de ProJusticia.</u>	45
3.1. Objetivos de estas Reformas.	45
3.2. La creación de la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador.	60
3.3. Análisis de los Proyectos llevados a cabo por ProJusticia y resultados de los mismos, según las evaluaciones existentes.	63

3.3.1. El Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia en el Ecuador (Convenio BIRF 4066-EC).	63
3.3.2. El Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable (No. ATN/SF-5687-EC).	68
3.3.3. Proyecto Derecho y Justicia para los Pobres (Convenio de Donación TDF051227).	83
Conclusiones.	98
Bibliografía.	102

Introducción.

Desde hace casi dos décadas, el Estado ecuatoriano se ha visto involucrado en una serie de cambios y reformas, los cuales han sido propiciados por factores externos como el Banco Mundial. A estos cambios o reformas se las conoce con el nombre de *Reformas Estructurales*, mismas que están divididas en dos ciclos, siendo el primero de ellos el que se conoce como el de *reformas de primera generación*, el cual centraba sus puntos de acción en aspectos que tendían a generar reformas en la economía mediante privatizaciones y reformas macroeconómicas, las que no tuvieron el éxito esperado.

Por este motivo, en búsqueda de la consecución de un mejor ambiente para que se lleven a cabo las reformas de primera generación, se dio paso a un segundo ciclo de reformas, a las que se las conoce como de *segunda generación*, mismas que estaban centradas en reformar las instituciones estatales, entre ellas los *aparatos judiciales* de los países en vías de desarrollo, intentando así crear marcos jurídicos apropiados para que se genere la inversión en estos países, así como también que se genere una homogenización de las leyes en la región.

Entre los objetivos principales de las reformas judiciales implantadas para ese entonces, encontramos aquellos que tendían a incrementar la eficiencia y, sobre todo, la transparencia dentro de los procesos judiciales; mejorar la infraestructura de los juzgados y demás dependencias de la administración de justicia; crear espacios para la consecución de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos; generar reformas a los sistemas educativos, entre otros.

Para que esto se lleve a cabo y se concrete en el Ecuador, a mediados de 1995, mediante Decreto Ejecutivo, se creó la “Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador”, más conocida como *ProJusticia*. Esta unidad fue reformada en el año de 1997.

Por no contar con los elementos necesarios para la financiación de la primera parte del programa de reestructuración de los sistemas judiciales, la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, solicitó un préstamo al Banco Mundial en el año de 1997, el cual, para su desembolso, exigía que se cumplan con ciertos requisitos. De esta forma nace el *Convenio BIRF 4066-EC*, mismo que tuvo una duración de seis años. Otro de los convenios desarrollados en el país es, el *Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/SF-5687*, firmado con el BID en el año de 1998.

En la actualidad ProJusticia se encuentra trabajando en el *Proyecto “Justicia y Derecho para los Pobres”*, mismo que es financiado por el BM y el Gobierno de Japón, proyecto que concentra sus esfuerzos en ayudar a instaurar una cultura de paz, servicios de defensoría pública, resolución alternativa de conflictos y todo lo relacionado con justicia indígena.

Capítulo 1.

Cómo y por qué las Reformas Judiciales entran en las Reformas de II Generación del Banco Mundial.

Sección Primera

Evolución de las Reformas impulsadas por el Banco Mundial.

1.1. Fracaso y Límites de las Reformas de I Generación.

Después de lo acontecido en la década de los noventa, con la primera fase de reformas que fueron impulsadas por el Banco Mundial, a las que conocemos como Reformas de Primera Generación, podemos decir que estas de alguna manera no tuvieron el impacto esperado, por lo que fracasaron en su proyecto de cambio en la región.

“El experimento denominado de reforma está fracasando en América Latina. Después de un breve repunte a principios del decenio de 1990, el crecimiento se ha hecho más lento”.¹

Es decir lo que comenzó como un proyecto bienaventurado para las regiones en desarrollo y, en nuestro caso concreto para los países latinoamericanos, en vez de generar los resultados que se esperaban, dieron a la luz problemas que acrecentaron

¹ Joseph E. Stiglitz. “*El Rumbo de las Reformas – Hacia una Nueva Agenda para América Latina*”. Artículo expuesto en una conferencia con ocasión de la Segunda Cátedra Raúl Prebisch, dictada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile. 26 de Agosto de 2002. Pagina 9.

aumentos en las desigualdades y sobre todo que generaron más pobreza para los habitantes de la región, *“debido a que las reformas implantadas englobaban circunstancias generales, más no casos particulares”*.

Como muestra de lo antes anotado, se afirma *“que la tasa de crecimiento fue levemente superior a la mitad de la tasa registrada en las décadas de 1950, 1960 y 1970: para un conjunto de reformas que empezaron por criticar las políticas fallidas del pasado, este es un resultado del que difícilmente es posible vanagloriarse”*.²

De estos resultados podemos anotar que entre los más llamativos encontramos un desmesurado aumento en las tasas de interés en las regiones donde estas reformas estaban siendo aplicadas, lo cual comprueba el *“fracaso de los mercados internacionales de capital y de los sistemas de capital y del sistema financiero mundial como el de América Latina”* según lo señala Joseph Stiglitz.

Situación que no importo a los autoridades encargadas de asignar los préstamos a los países en vías de desarrollo, las cuales no tuvieron empacho en seguir desembolsando dinero a los que lo solicitaban, en vez de restringir los prestamos. Esto generó que los países subdesarrollados sean los únicos en soportar los problemas que ocasionaban estos desembolsos, debido a que los mismos, generaron problemas de endeudamiento a nuestros países.

Las explicaciones a las falencias implantadas por las reformas estructurales de primera generación, como se las conoce en varias regiones del planeta, sobre todo en lo que

² Stiglitz Joseph E. *“El Rumbo de las Reformas – Hacia una Nueva Agenda para América Latina”*. Pág. 15.

corresponde a América Latina, fueron y son todavía causa de debates en todas las esferas intelectuales que estudian el tema.

Para los progenitores de estos cambios, la debacle o las falencias de las reformas en las regiones intervenidas, se debieron a la falta de operatividad de nuestros países, por no poder aplicarlas. Esto fue reforzado con criterios relativos a una baja institucionalidad estatal, la cual se veía demostrada en la ineficiencia de las empresas estatales, en donde la corrupción estaba tan enraizada, que no las dejaba avanzar.

De lo anotado y como podemos observar, entre una de las hipótesis de que las reformas estructurales de primera generación no hayan tenido el alcance esperado, es la que hace relación a las altas tasas de interés, sobre todo las que se manejaban en los “*Estados Unidos*”, tal como lo señala Stiglitz. A raíz de esto, nuestras economías se vieron afectadas de manera exorbitante, lo cual se vio expresado en varios factores, tales como la inestabilidad, aumento de la pobreza, caída de los indicadores de desarrollo humano, etc.

Al respecto del aumento de la inestabilidad, que se desarrolló a raíz de la aplicación de las reformas estructurales de primera generación, sobre todo en América Latina, se podría resumir que esta estuvo premeditada a actuar conforme a las fluctuaciones del capital que se desembolsaba en la región, lo cual generó que tanto mercados internos como externos trabajen con tasas de intereses elevadas, lo que causó una serie de cadenas inflacionarias en nuestros países.

Tal como lo anote en líneas anteriores, la pobreza y la desigualdad en la región, se acrecentaron con la implantación de estas nuevas directrices, lo cual generó que nuestros países se expongan a “nuevas causas de volatilidad”.³

Es decir que los cambios que eran implantados y que en primera instancia tenían la misión de ayudarnos, tomaron un rumbo inesperado, generando mayor pobreza entre nuestros habitantes, debido a que muchos de ellos gracias a las reformas laborales, perdieron sus trabajos por no cumplir con los requisitos necesarios para ser apetecibles en el mercado laboral.

De lo anteriormente expuesto, se colige que esta pérdida de trabajo por parte de las cabezas o sustentos de familia, como son los padres, generó que muchos de ellos obliguen a sus hijos a trabajar para poder generar mayor cantidad de recursos para el sustento básico del hogar, situación que generó a su vez que niños y adolescentes de estas familias, abandonen sus estudios para siempre, debido a que las posibilidades de retomarlos nuevamente eran casi nulas.

“Esto es consecuencia, en parte, de la estructura general de la reforma, que dio lugar a la adopción de medidas que tuvieron por efecto eliminar puestos de trabajo o rebajar los salarios de los trabajadores no calificados, como paso previo a la aplicación de otras medidas que podrían haber propiciado la creación de empleos y el aumento de su productividad; o, peor aún, que se tradujo en la adopción de medidas que provocaron

³Joseph E Stiglitz. “El Rumbo de las Reformas – Hacia una Nueva Agenda para América Latina”. Pág. 22 y 23.

la eliminación de puestos de trabajo, acompañadas de medidas que reprimieron la creación de empleos”⁴

Situaciones que generaron una “*caída de los indicadores de desarrollo humano y un ambiente de inseguridad en la región*”, debido a que nuestros habitantes que se quedaban sin empleo o, sin ninguna posibilidad de poder recuperar sus labores, no podían contar con los medios necesarios para poder sostenerse y sostener a sus familias con lo necesario para su alimentación, desarrollo intelectual y salud.

Por lo que de forma sucinta las reformas estructurales de primera generación aplicadas en el caso latinoamericano, de ninguna manera fueron una forma de contribución para el desarrollo de nuestros países, siendo más bien fueron el caldo de cultivo que ha contribuido a que las desigualdades se expandan sobremanera, en donde las brechas son más grandes entre los países desarrollados y los que tratan de salir del subdesarrollo.

De esta forma, tal como lo explica Stiglitz, las reformas implantadas en los países tercermundistas, además de crear ambientes de inestabilidad laboral, deserción educativa y falta de buena alimentación, han creado nuevos problemas que están presentes en nuestras sociedades, como el crecimiento de los niveles de delincuencia.

De lo escrito en líneas pasadas, podemos llegar a la conclusión que dentro de los múltiples factores del fracaso de la Reformas de Primera Generación, podemos resaltar los planteamientos erróneos en sus postulados, debido a que los mismos fueron

⁴Joseph E. Stiglitz. “*El Rumbo de las Reformas – Hacia una Nueva Agenda para América Latina*”. Pág. 24 y 25.

formulados basándose en realidades ajenas a las cuales iban a ser aplicadas, en donde la liberalización de los mercados, solo podía ser manejada por los países desarrollados, más no por países como los nuestros, que apenas podían sostener sus economías debido a las altas tasas de interés, lo que nos llevó a confundir de forma absurda que de alguna manera nuestros mercados eran similares a los de los países primer mundistas; como también que los créditos solicitados para el desarrollo interno y generación de proyectos iban a ser positivos, sin tomar en cuenta que estos desembolsos debían ser pagados con altas tasas de interés, lo que no dejaba ningún rédito para nuestras economías nacionales, debido a que el dinero que debía ser fuente o base para nuestro desarrollo, salía de la misma forma y con la rapidez que entraba, debido a los desembolsos que se tenían que hacer para cubrir los créditos originarios.

“Hay una corriente neta de capital que sale del país, y que no entra. Las conversaciones entre el FMI y Argentina no versan acerca de los préstamos adicionales que se otorgarían, si no sobre cuánto de lo que debía ese país se tendría que devolver el año siguiente”⁵.

Para muestra, basta solo un botón, aunque de cierta manera los ejemplos podrían ser muchos más variados, tal como aquel, en el cual los países de la región para alentar el desarrollo de sus economías y hacer que los mercados se vuelvan más competitivos, pusieron en venta parte de las empresas o sectores estratégicos a capitales privados, cediendo nuestra soberanía, en pos del llamado libre mercado y de los fenómenos globalizatorios, lo que dio como resultado que estos sectores entregados por lo general a grandes transnacionales, suban desmesuradamente los costos de los servicios vitales que

⁵ Joseph E Stiglitz. *El Rumbo de las Reformas – Hacia una Nueva Agenda para América Latina*. Pág. 25.

estas ofrecían, en vez de formular planes estratégicos de desarrollo para que estas sigan perteneciendo a nuestros Estados, debido a que las mismas por su operatividad, objetivos y fines no podían ser deslindadas directamente de los vínculos estatales.

1.2. Las Reformas de II Generación.

A raíz de las reuniones que se dieron a finales de los años ochentas y que las conocemos como el Consenso de Washington, vieron a la luz las llamadas Reformas de Primera Generación, las que como lo mencione en líneas anteriores, por lo errado de sus postulados fracasaron; motivo por lo que los organismos de apoyo a estas reformas como el Banco Mundial, como correlato de esta primera etapa de reformas, plantearon una segunda fase de las mismas, a las cuales se las conoce como las Reformas de Segunda Generación, las que están enfocadas en buscar nuevos caminos para llevar adelante el manejo del aparato fiscal.

Para que esto suceda fue necesario que estos cambios estén vinculados a las reformas de la administración pública y, que de esta forma se genere un ambiente propicio para las inversiones, gracias a los proyectos que se lleven a cabo y se desarrollen en esta segunda etapa de reformas.

Es así que para que estos cambios se cristalicen, fue necesario que existan reformas en sectores estratégicos de los países intervenidos, como en los sistemas judiciales, a tal punto que el Banco Mundial consideró que *“la reformas judiciales debían ser consideradas como una prioridad en la región, debido a que los mercados necesitan*

poderes judiciales que puedan resolver los conflictos de los derechos contractuales y mercado, de una manera rápida y no costosa”.

Situación que obviamente respondía a los postulados capitalistas, mismos que trataban de generar ambientes más propicios para la inversión y respeto a la propiedad privada, beneficiando de esta forma a pequeños grupos, en vez de que las mismas beneficien a la colectividad.

Es por esto, que para los organismos que impulsan las reformas de segunda generación, como el Banco Mundial, es muy importante que en los países en vías de desarrollo y, en nuestro caso concreto, los países latinoamericanos, la reforma judicial tome una enorme importancia debido a que como sabemos el Poder Judicial, es una de las ramas del Estado, la cual ejerce funciones específicas y esenciales en el funcionamiento del mismo.⁶

“En América Latina y el Caribe, como en otras regiones, la experiencia ha demostrado con claridad el papel esencial del derecho en el desarrollo y, especialmente, la necesidad de tener un estado de derecho y unas instituciones judiciales que funcionen adecuadamente. Esto es particularmente notorio en lo que tiene que ver con el sector privado, cuyo desarrollo depende en parte de la existencia del estado de derecho. El estado de derecho ofrece certeza y predictibilidad, genera costos de transacción más

⁶ Estos cambios a los que hago alusión, son la continuación de planes de trabajo, que se venían desarrollando desde hace varios años atrás, debido a que de alguna manera hace casi cuatro décadas atrás, se impulsaron ciertas reformas en lo relativo a la educación en las Facultades de Derecho de América Latina, con la finalidad de lograr cambios en la enseñanza en las mismas. Etapa que para *Cesar Rodríguez* (“*Nuevos Rumbos de la Administración de Justicia*”, -*El regreso de los programas derecho y desarrollo*-, página 16), se la conoce como la “primera generación de derecho y desarrollo”, la que a su vez, dio nacimiento a “una segunda generación de políticas que conectaban al derecho, con el desarrollo económico bajo las condiciones de la globalización”.

*bajos y mayor acceso al capital... De hecho, la experiencia mundial confirma que para que sea posible un desarrollo rápido y sustentable es importante que se definan y protejan los derechos de propiedad, se hagan cumplir obligaciones contractuales y se creen y se apliquen marcos regulatorios rigurosos”.*⁷

Cambios que de ninguna manera beneficiaron o beneficiaran a la colectividad, tal como ya lo he expresado, debido a que los mismos están enfocados en ayudar a los intereses de los gestores de las reformas. Motivo por el cual el Banco Mundial, trata de hacernos creer que las modificaciones a la justicia realizadas en nuestra región lograrán que se atraiga mayor inversión; se respete la propiedad privada y; se depuren nuestros sistemas de justicia, volviéndolos más ágiles, y por lo tanto así, consolidar verdaderos estados de derechos.

Lo cual es criticable por completo, debido a que el objetivo específico de la reforma judicial en Latinoamérica, debería buscar el mejoramiento y acercamiento de nuestras Funciones Judiciales a la colectividad en general, garantizando de esta forma que la justicia sea distribuida de manera equitativa, lo cual si consolidaría un verdadero estado de derecho.

A raíz de estos criterios equivocados, tales como los que maneja el Banco Mundial, en la actualidad se ha generado una serie de obstáculos que afectan a nuestro desarrollo, llevando estos factores a catalogar a nuestros sistemas de justicia, como no aptos para la inversión económica extranjera, debido a que en la actualidad no contamos con sistemas jurídicos que garanticen la inversión y los derechos de propiedad de los inversionistas.

⁷Ibrahim Shihata. Banco Mundial. Texto citado por César Rodríguez en su documento titulado el “El regreso de los programas de derecho y desarrollo” en el libro “*Nuevos Rumbos en la administración de Justicia*”.

Motivo por el cual el Banco Mundial para dejar de lado estas concepciones sobre nuestros sistemas jurídicos y, para atraer la inversión extranjera, tratará mediante los programas de reforma a la justicia que los mismos cambien, debido a que estos según su criterio *“juegan un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; el fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo económico, por lo que se reforzarán estas políticas de cambio y se impulsaran aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial”*.⁸

Es por esto, que las reformas judiciales entre las otras que contemplan las reformas de segunda generación vistas desde la óptica del Banco Mundial, tienen la intención de generar la reconstrucción del Estado y de esa manera fortalecer a las instituciones que se han venido a menos, así como también, que las reformas de primera generación, se consoliden por completo.

Sección Segunda.

Las Instituciones y su relación con el Desarrollo.

1.3. Rol del Estado.

Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial (BM) del año 1997, *“las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado”*, debido a los cambios que han acontecido últimamente en la esfera global, motivo por el que se han generado nuevos replanteamientos sobre el papel del mismo en el desarrollo. Estos cambios a los que

⁸ Declaración de Santiago de la II Cumbre de la Américas.

hago alusión, tienen el aval de la comunidad internacional según lo da a entender el informe del BM, comunidad que se ve representada a través de varios actores, los que de forma directa o indirecta tratan de influir en el desempeño de los países en vías de desarrollo, tal como lo hacen el BM, el FMI, etc.

“Los mercados, tanto nacionales como mundiales, y los ciudadanos, irritados por las deficiencias del sector estatal, exigen a menudo por intermedio de organizaciones no gubernamentales y de base, una mayor transparencia en las prácticas de gobierno y otros cambios destinados a fortalecer la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos que se le han asignado”. (BM: 1997)

Vale resaltar que lo antes anotado, es visto desde una foránea, ya que los impulsores de las reformas a su modo de ver, tratan de imponer su criterio al respecto, en vez de que los interesados sean los que opinen al respecto.

Para que esto suceda, tanto reformas como objetivos planteados, deberán tener en cuenta que las decisiones a tomarse tendrán que ser acordes a las circunstancias de cada país, más no como en otras ocasiones en donde por plantear aspectos y cambios generales, los mismos no se llegaron a concretar.

Entre estos objetivos, uno de los más importantes a concluir, es el sentar las bases de un correcto ordenamiento estatal, lo cual se conseguirá mediante el *“establecimiento de un ordenamiento jurídico básico”*⁹, sus intereses y haciendo que la justicia sea

⁹ Banco Mundial. *“Informe sobre el Desarrollo Mundial”*. Washington, DC.1997. Pág 4.

Debido a estos conceptos la *“importancia de las reformas al derecho para el avance de la agenda neoliberal se ha hecho evidente en los últimos años”*¹⁰, al punto que académicos como Jeffrey Sachs han establecido *“de manera explícita la relación entre la globalización neoliberal y la promoción de reformas jurídicas encaminadas a fortalecer el Estado de Derecho”*.

Lo cual es obviamente discutible, debido a que si analizamos lo anotado por Cesar Rodríguez de la Universidad de los Andes de Colombia y el Profesor Sachs, sus criterios son una especie de juego de palabras que responden a los intereses de los grupos de poder, que tratan de afianzar sistemas de administración de justicia que garanticen la inversión y los derechos de propiedad; en vez de buscar el bien colectivo, en donde los cambios y reformas a los sistemas judiciales de nuestros países, busquen acercar a los mismos a sus habitantes, de tal forma que cada uno de sus habitantes, pueda acceder a los mismos abogando por que se respeten y hagan respetar sus derechos, con lo cual si se concretara un verdadero Estado de Derecho.

Al respecto Sachs, el cual es citado por Rodríguez en su documento *“El regreso a los programas de derecho y desarrollo”*, el cual fue publicado en el libro *“Nuevos rumbos en la administración de justicia”*, expone que *“el Estado de derecho es indispensable para que el mercado funcione adecuadamente por dos razones distintas. En primer lugar, en la escala nacional, el Estado de derecho provee un ambiente estable para la inversión de capital y una estructura institucional predecible en la que el sistema judicial protege de manera eficiente los derechos de propiedad (Sachs 1999). En segundo lugar, en la escala internacional, un Estado de derecho global cuyo*

¹⁰César Rodríguez. *“Nuevos Rumbos en la administración de justicia”*. - *El regreso de los programas de derecho y desarrollo*-. Página 2.

paradigma, para Sachs, es la Organización Mundial de Comercio – garantiza un marco regulatorio que facilita las transacciones de bienes, servicios y capital (Sachs 1999). Por lo tanto, desde esa perspectiva, los países en desarrollo alrededor del mundo deben emprender amplias reformas del derecho y de sus sistemas judiciales encaminadas a fortalecer el Estado de derecho y, así, atraer la inversión extranjera. De forma similar, la comunidad internacional debe continuar desarrollando el marco jurídico incipiente que actualmente garantiza las condiciones de existencia de una economía globalizada.”¹¹

En otras palabras y de forma crítica, las reformas a los sistemas jurídicos de los Estados en vías de desarrollo, tendrían como único objetivo, garantizar el orden jurídico establecido dentro de *nuestras fronteras*, el cual ayudaría para que los inversionistas vean con estos cambios alternativos para confiar en nosotros.

Como lo expresé anteriormente, estos cambios que son propiciados desde afuera, en su gran mayoría, son aplicados de la misma forma en varias regiones del planeta, por lo cual se podría decir que la globalización no sólo actúa en el campo económico, si no que ha sobrepasado sus barreras inmiscuyéndose así en nuevos campos, como en el caso de las normativas legales de los países en vías de desarrollo, tratando de esta forma que el derecho se generalice, y con esto crear un gobierno global.

Del estudio recopilado por César Rodríguez acerca de los planteamientos de Jeffrey Sachs, vemos que ciertamente los mismos no benefician los intereses de la colectividad, sino que más bien benefician a cierto núcleo de personas tanto naturales como jurídicas,

¹¹César Rodríguez. “*Nuevos Rumbos en la administración de justicia*”. - *El regreso de los programas de derecho y desarrollo* -. Página 14.

lo cual obstaculizaría el avance de las instituciones estatales, entre estos los aparatos judiciales, dejando de lado la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

*“Como Santos (1998, 1999) lo ha mostrado, a pesar del discurso técnico de neutralidad del que se valen posiciones técnicas como la de Sachs, las teorías y programas que proponen reformas al derecho para facilitar la expansión de la globalización pueden ser altamente problemáticos, e incluso pueden ser un obstáculo serio para el uso progresista del derecho”.*¹²

Es decir que los cambios que se propician en la región mediante las reformas a los sistemas jurídicos, solo estaban encaminados a velar por los que más tenían desde la posición del profesor Sachs, más no por el resto del capital humano que construye nuestros países, dejándolos de ciertamente desprotegidos, tal como lo expreso Boaventura Santos cuando dijo *“que en tal sentido, dicha versión del Estado de Derecho y las reformas judiciales implantadas para reforzarlo hacen parte de lo que él ha llamado - democracia de baja intensidad - esto es, un conjunto de estándares formales que facilitan la acumulación de capital y que no provén oportunidades para una amplia participación política y para la protección efectiva de los derechos de los marginados”.*

De los puntos de vista antes expuestos, se puede asimilar que la figura del Estado dentro de las reformas de segunda generación, desarrollaría un papel muy importante, debido a que la misma sería la encargada de velar para que existan las seguridades del caso para

¹² Santos Boaventura. Autor citado por Rodríguez Cesar en su documento - *El regreso de los programas de derecho y desarrollo.* – en el libro *“Nuevos Rumbos en la Administración de Justicia”*. Pág. 14.

atraer la inversión, logrando esto concretarse mediante las reformas a los sistemas de justicia de nuestros países, por lo que el Estado buscaría la consecución de las mismas.

1.4 Necesidad de fortalecer las Instituciones.

Es conocido por nosotros que en los países en vías de desarrollo, uno de los problemas que ha tocado fondo en el desarrollo de los mismos, es la corrupción, la cual se ha enraizado en algunos sectores específicos, como en las instituciones públicas de nuestros países, lo que ha generado una serie de problemas en su correcto desarrollo, motivo por el cual muchas de las instituciones del sector público han caído en total desprestigio.

Con el fin de que esto quede enterrado en el pasado, en búsqueda de mejores días, organismos como el Banco Mundial han propiciado una serie de cambios que, trataban de reformar a los sectores estatales. Entre estas reformas que se propulsaron a lo largo de la década pasada, existen algunas que son consideradas como de vital importancia para el correcto funcionamiento del aparato estatal, tal como “*un ordenamiento jurídico básico*”.¹³

Es por eso que la reestructuración de nuestros aparatos judiciales para algunos actores internacionales, no sólo pasó a ser uno de los puntos claves en las reformas de los países en vías de desarrollo, debido a que el saneamiento y reestructuración de los mismos generaría mayor desarrollo, como también derechos de propiedad más eficaces.

¹³Banco Mundial. “*Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997*”. Capítulo 3. Pág. 46.

Por lo anotado vuelvo a recalcar que para los impulsores de las reformas, era necesario establecer cambios en las instituciones de los países en vías de desarrollo, sobre todo en instituciones catalogadas como de fundamental importancia para nuestros Estados, como son al respecto los sistemas de administraron de justicia y anexos que están vinculados con los poderes judiciales de nuestros países.

Estos cambios institucionales a los que he hecho relación, siempre tendrán sus opositores, mismos que al verse perjudicados por estas reformas podrán ser un obstáculo. En este sentido lo que se tratará de hacer es que esto no se generalice, y así tratar de implantar *“buenas normas de conducta para su acatamiento por los organismos estatales”*, tal como lo indica el BM, situación que en la realidad es muy difícil que ocurra, ya que por el hecho de ser simples recomendaciones, estas nunca llegan a concretarse por completo en el mejor de los casos o, ni siquiera son aplicadas.

Debido a lo anotado, es necesario que se regeneren las instituciones estatales, para que estas sean los puntales para el desarrollo de nuestros países en vías de desarrollo y, que gracias a estas podamos salir del abismo en el cual nos desarrollamos hace ya muchas décadas atrás.

“Cuando la capacidad administrativa de un país es débil, en vez de intentar realizar una reforma global de todas las instituciones, se debe proceder en forma selectiva, comenzando por los organismos y funciones claves. Este enfoque además de ser compatible con las limitaciones presupuestarias y de recursos humanos, presenta dos ventajas. En primer lugar, permite a los reformadores aprender de los errores que van inevitablemente asociados al desarrollo institucional. En segundo lugar, comienzan por

los organismos más prometedores, los reformadores pueden aprovechar los efectos demostrativos que se generen para el resto del sector público. Estas dos ventajas incrementan la posibilidades de lograr éxitos que sirvan para mantener el apoyo político a un programa global de reforma”¹⁴

Es por esto quizás, que las reformas al ordenamiento jurídico y el fortalecimiento de su aparato institucional, son tan importantes para el desarrollo de nuestros países según el Banco Mundial.

Al respecto y centrándonos en el caso ecuatoriano, en el año de 1993, se expidió la “*Ley de Modernización del Estado*”, la cual entre sus propuestas hacía alusión a la reforma de las Instituciones del Estado ecuatoriano y entre estas la reforma a la Justicia.

Después de un arduo trabajo y de establecer cuáles eran los puntos débiles del Sistema de Administración de Justicia en el Ecuador, se llegó a la conclusión que si la misma iba a ser regenerada, debía tomar en consideración aspectos básicos como la “*falta de organización administrativa de las Cortes, la infraestructura judicial inadecuada, disposición inconveniente de soluciones alternativas de conflictos y el acceso restringido a la justicia para los sectores de escasos recursos*”.¹⁵

Estos programas de reformas y fortalecimiento de las instituciones, sobre todo con lo que tiene que ver con el Poder Judicial, tienen como objetivo principal incrementar la transparencia y sobre todo la efectividad de los procesos judiciales en el caso concreto

¹⁴ Banco Mundial. “*Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997*”. Capitulo 5. Pág. 173.

¹⁵ www.projusticia.org.ec Historia de ProJusticia.

del Ecuador, tal como lo expresa la oficina encargada de manejar estos temas y de la cual hablaremos más adelante.

Capítulo 2.

Elementos de la Reforma Judicial del Banco Mundial.

2.1 Contenidos Básicos.

La globalización ha hecho que las actividades comerciales se expandan de una forma muy rápida, al punto que esto a generado que muchos procesos, entre estos los legales, en la actualidad tiendan a homogenizarse.

Entre los contenidos básicos propuestos por el Banco Mundial para reformar los sistemas judiciales de los países en vías de desarrollo, sobre todo de los países latinoamericanos, podemos mencionar aquellos que tienden a garantizar las inversiones económicas, precautelando así el interés de los mercados y los intereses de los grandes inversionistas, quienes de forma altruista quieren generar fuentes de desarrollo para nuestros países.

*“La reforma económica requiere del buen funcionamiento de un sistema judicial que pueda interpretar y ejecutar las leyes y reglamentos de una manera eficiente y predecible. Con el surgimiento de un mercado abierto, hay una mayor necesidad del sistema judicial”.*¹⁶

Es por eso que el Banco Mundial, preocupado por la inseguridad que generan los sistemas judiciales en nuestros países, ha puesto mucho interés en la reforma de los

¹⁶ Maria Dakolias. “El sector judicial en América Latina. Elementos de reforma. Documento Técnico del Banco Mundial, Número 319S”. 1997. Pág. 3.

mismos, para así dejar de lado ideas de que estos, son uno de los factores que impiden el desarrollo en nuestras regiones.¹⁷

Como lo expresé, el fenómeno de la globalización trata de conseguir que los procesos en varios campos se simplifiquen, lo cual ha hecho que varios de los países del mundo y sobre todo de nuestra región, tomen ciertas decisiones para poder de alguna manera contrarrestar los golpes que estos cambios puedan lograr en los mismos. Es así que muchos países en la región han conseguido traer a la vida varios tratados sobre todo en lo que tiene que ver con la integración económica, los que obviamente tendrían que estar precautelados por sistemas judiciales más eficientes que satisfagan estos compromisos.

“Por ejemplo, la OMC, MERCOSUR y TLC requieren de ciertos principios que gobiernen las cuestiones comerciales. La integración económica requiere una mayor armonización de las leyes, lo que, a su vez, requiere que estas sean aplicadas consistentemente por los países miembros. Un ejemplo de esto es el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que tiene como objetivo asegurar tal armonización entre los

¹⁷ Banco Mundial: *“Private Sector Assessment”*. (Evaluación del Sector Privado, 1994). En mayo de 1993, el Banco Mundial realizó una encuesta para determinar los obstáculos al desarrollo del sector privado en el Ecuador. En esta encuesta, el sistema judicial se consideró entre las seis limitaciones más importantes al desarrollo del sector privado. De acuerdo con los resultados de la encuesta de negocios, un sistema judicial que funciona mal, afecta las decisiones de inversión debido a la incertidumbre y la probabilidad de demora en la exigibilidad de los derechos contractuales. Los resultados de las 68 empresas, entrevistadas indican que las limitaciones más significativas para el desarrollo del sector privado fueron las siguientes: inestabilidad política, inflación e inestabilidad de precios, falta de mano de obra calificada, falta de infraestructura, impuestos elevados, mal funcionamiento del sistema judicial, restricciones reglamentarias, falta de acceso al crédito y falta de servicios.

*países del Grupo Andino. El Tribunal decide sobre casos que involucren leyes aprobadas por las Instituciones del Pacto Andino (en la actualidad Comunidad Andina de Naciones), que en la práctica tratan cuestiones de propiedad intelectual y de comercio. A los países miembros debe asegurárseles que la ley será aplicada de acuerdo con estas normas internacionales y regionales. De esta manera, los países en todo el mundo deben modernizar sus sistemas judiciales para satisfacer demandas y proveer un campo de juego uniforme en la arena internacional”.*¹⁸

De lo anotado y de las reflexiones que Maria Dakolias expone en su documento “*Las reformas judiciales en América Latina y el Caribe*”, podemos dilucidar que los cambios planteados deberán ser aplicados por parte de nuestros Gobiernos como políticas de Estado, generándose así un ambiente estable en nuestras sociedades y en el interés general de la colectividad.

Aunque las intenciones sean buenas y ante los augurios de Dakolias de generar justicia para todos, debemos darnos cuenta que lastimosamente esto no sucede como regla general, debido a que “*los sistemas judiciales en Latinoamérica no aplican ni efectiva ni eficientemente la legislaciones vigentes*”, debido a muchas razones, entre las cuales podemos mencionar a la corrupción, misma que se encuentra en muchos de los tribunales de nuestros países, así como también por la falta de conocimiento de las leyes y aplicación de las mismas, etc.

En consecuencia como lo observamos, las reformas de segunda generación propiciadas por el Banco Mundial, entre uno de sus objetivos tuvieron la misión de reformar los

¹⁸ Maria Dakolias. “*El sector judicial en América Latina. Elementos de reforma. Documento Técnico del Banco Mundial, Número 319S*”. 1997. Pág. 3 y 4.

sistemas de administración de justicia en nuestra región, tratando así que las legislaciones de países en vías de desarrollo se vuelvan más confiables, con el fin de generar mayor desarrollo en las regiones intervenidas, situación que obviamente respondía a sus intereses, más no a los verdaderos intereses de la colectividad, interponiéndose así el interés particular sobre el interés general, dejando de lado el verdadero fin de la administración de la justicia.

*“Dado el estado actual de crisis de los sistemas judiciales en Latinoamérica y el Caribe, el objetivo de los esfuerzos de reforma es la promoción del desarrollo económico. La reforma judicial es parte del proceso de redefinición del estado y su relación con la sociedad; y el desarrollo económico no puede continuar sin la definición, interpretación y el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad. Más específicamente, la reforma judicial está enfocada a aumentar la eficiencia y la equidad en la solución de conflictos mediante el mejoramiento del acceso de la justicia sin límites y a proveer el desarrollo del sector privado”.*¹⁹

Y aunque estas reformas desde el punto de vista del Banco Mundial tratan de generar que nuestros países sean más aptos para la inversión, no debemos dejar de lado que las mismas deberían generar cambios positivos para la vida interna de nuestros países y sobre todo para los habitantes que componen los mismos.

Si esto no fuere así, lastimosamente estaríamos cayendo en otro juego más impulsado por los países desarrollados y otros actores en el campo de las relaciones internacionales

¹⁹ Cita tomada por Maria Dakolias en su libro *“Las Reformas judiciales en América Latina y el Caribe”* en su pagina 6, de Paul M. Li. *“How are Judicial Schools Compared to the Rest of the World.”* (Como se comparan las escuelas judiciales con el resto del mundo) 34 Judges Journal 17 (1995) (citando a Judge Learned Hand.

como son el FMI, el BM o ciertas transnacionales, las cuales en este caso, solo estarían precautelando sus intereses.

Como consecuencia de lo expuesto, para que todo esto se llegue a concretar en forma eficiente o por lo menos se lo trate de hacerlo, es de primordial importancia aplicar en los países intervenidos una especie de esquema de trabajo, mediante el cual se reformen los problemas que afectan a los sistemas judiciales, combatiendo así de esta forma a la corrupción, la ineficiencia de muchos servidores judiciales, al centralismo o, quizás a la falta de agilidad procesal que podemos observar en muchos de los poderes judiciales de nuestros países, tal es el caso del Ecuador, en donde después de una investigación realizada por Dakolias se *“encontró que en 1991 en el país, los casos laborales tardaban 12 años para resolverse.”*²⁰

En el caso de que estos cambios no sean aplicados de la manera precisa tal como lo explica el BM, quizás fallen o mejor dicho tendrán pequeñísimas posibilidades de éxito, *lo cual esta muy alejado de la realidad, ya que en vez de realizarse cambios tratando de beneficiar a unos pocos, deberían realizarse cambios en búsqueda de la consecución y acceso a la justicia para los habitantes de nuestros países.*

2.2 Mecanismos.

Como es conocido las reformas jurídicas que se dieron en nuestros países para generar cambios en los sistemas económicos en la década pasada, fueron desde varios puntos de

²⁰ Cita tomada por Maria Dakolias en su libro *“Las Reformas judiciales en América Latina y el Caribe”* en su pagina 5 de Buscaglia y Dakolias, Judicial Reform, supra nota 3.

vista de “carácter profundo e intenso”, según lo señala Ximena Endara Osejo²¹, “no solo por el contenido, que ha logrado desregular la esfera económica, reducir el papel del Estado como empresario y liberalizar el comercio, sino también por la cantidad de normas promulgadas, ya que cada medida económica iba acompañada de cambios en las leyes o los reglamentos”.

Como es conocido por nosotros, la creación, la interpretación y la modificación de leyes son reguladas en el caso de la gran mayoría de los países de la región por parte del Poder Legislativo. Estos cambios son la reproducción de leyes anteriores o por lo menos la actualización de las mismas las cuales “al dictárselas son creadas sin normas precisas que permitan un ensamblamiento de coherencia con la normativa legal vigente” tal como lo expresa el Doctor Luís Hidalgo López en su libro “La Telaraña Legal”.

Situación que debería cambiar de modo rotundo, en el sentido que antes de llevar a la mesa nuevos proyectos, debería existir un exhaustivo estudio de leyes que en la actualidad ya no se encuentran vigentes en sus contenidos, motivo por el cual muchas de las mismas deberían ser derogadas, más no reformadas, ya que los marcos jurídicos deben ser actualizados conforme a las situaciones contemporáneas. Esto lo expreso debido a que muchas de las veces, por el hecho de no derogar normativa caduca y simplemente reformarla, esta sigue siendo un peso para poder avanzar, no solo por la carga histórica que muchas de las mismas traen consigo, sino porque con el hecho de solo ser reformadas, estas contravienen a otras que por no ser dadas de baja son contrarias a las mismas.

²¹ Ximena Endara Osejo. “Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996”. Corporación Editora Nacional. Universidad Andina, Sede Ecuador. Quito. 1999. Pág. 88.

El trabajo realizado por el Poder Legislativo, tal es el caso de nuestro Congreso Nacional, es vigilado por el Poder Ejecutivo, el que en ciertas ocasiones se opone al trabajo realizado por los legisladores dependiendo de las circunstancias, por lo que *han sido muy importantes los mecanismos utilizados para impulsar la modificaciones de nuestros cuerpos legales, “lo cual ha dependido de la correlación de fuerzas y del momento político”*²².

Entre los ejemplos más claros que podemos mencionar y que, la Doctora Ximena Endara Osejo señala al respecto del caso ecuatoriano tenemos a los llamados decretos – leyes de emergencia; las regulaciones de la Junta Monetaria, que en palabras de la catedrática eran normas dictadas con el objeto de llevar adelante las políticas monetarias y cambiarias del gobierno; así como también otras leyes como la Ley de Régimen Tributario Interno; las Leyes de Maquilas y las de Zonas Francas; aquellas que tenían que ver con la Defensa del consumidor, etc.

Como podemos ver hasta aquí, las reformas legales que se han suscitado, han estado muy vinculadas a las reformas económicas, debido a que las reformas jurídicas son la base para que los inversionistas nacionales o extranjeros confíen e inviertan en nuestros mercados, llevando a crear políticas que garanticen la libertad de los mismos.

²² Ximena Endara Osejo en su libro - *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*, expresa: “*hemos visto que cuando ha existido acuerdo entre los sectores dominantes, las leyes aprobadas por el Congreso han sido sancionadas sin problemas, pero en los momentos de conflicto, el ejecutivo ha utilizado la normativa secundaria, el veto y los decretos leyes de emergencia, para sacar adelante las propuestas, aun sin la aquiescencia del Congreso*”. Pág. 88.

Para detallar acerca de los mecanismos utilizados en el caso ecuatoriano, haré una pequeña síntesis de los mismos, los cuales detallo a continuación:²³

- a) *Mecanismos que hacen relación a la liberalización de los tipos de cambio*, los que según Endara Osejo, “tuvieron su primera expresión en la supresión de los tipos de cambio fijos o diversificados por sectores”, lo que generó que la moneda de nuestro país se devaluó debido a las políticas monetarias manejadas por los gobiernos de turno, lo cual se vio acompañado “por la desincautación parcial de divisas, aunque en algunos momentos se prefirió una incautación parcial como en el gobierno de Borja”.
- b) Mecanismos que regulaban al *encaje bancario*, los cuales se encargaban de vigilar y regular la liquidez monetaria de los bancos, siendo el Banco Central el que controlaba y en la actualidad controla este sistema.
- c) Mecanismos que buscaban generar un ambiente más seguro para los *capitales provenientes del extranjero*, logrando así poder captar recursos que reactiven las economías de nuestros países.

“En la actualidad la mayoría de leyes que tienen relación con el sector financiero o con la inversión de capitales como la Ley General de Instituciones Financieras y la Ley del Mercado de Valores, contemplan un trato igual para todos los capitales, sean estos nacionales o extranjeros, a los cuales ya no se les exige ningún tipo de requisitos para su inversión en el país, excepto el cumplir

²³ Los literales que cito son tomados del estudio realizado por la Dra. Ximena Endara Osejo, de su libro “Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996”, en la cual baso muchos de mis datos en esta parte de la investigación. Pág. 90 a 93.

*con las normas que tienen que ver con el control del narcotráfico y el lavado de dinero que provenga de esta actividad ilícita”.*²⁴

Cambios que impulsaban a los inversionistas extranjeros a que se animen a invertir en nuestro país, generando de esta forma nuevas fuentes de trabajo, las que han generado sistemas alternativos de contratación para empleados y trabajadores, como también han generado demanda de mano de obra más calificada, lo cual anima a los inversionistas a seguir desarrollando sus actividades comerciales en el país, aunque desde otros puntos de vista, esto ha generado una serie de inconvenientes como desempleo, deserción escolar, etc., temas que ya han sido comentados en el primer capítulo.

Los cambios impulsados para atraer la inversión extranjera, han generado también un sinnúmero de reformas, entre estas, aquellas que tienen que ver con la *liberalización de las tasas de interés*, “cuya tendencia ha sido promover su libre flotación en el mercado, para lo cual paulatinamente se han ido fijando las distintas leyes que establecían los tipos de interés fijos o preferenciales”, según lo señala la Dra. Endara en su investigación acerca de la “*Modernización y Reformas Jurídicas en el Ecuador*” (Pág. 91). Esta iniciativa que en un principio tenía como los demás mecanismos el objetivo de incentivar el ahorro de los habitantes del país e incentivar la inversión extranjera mediante la inversión de capitales frescos en nuestros aparatos productivos, no dio resultados.

²⁴ Ximena Endara Osejo. “*Modernización del Estado y reforma jurídica. Ecuador 1992-1996*”. Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar. 1999. Pág. 91.

- d) Otro de los mecanismos que fue implantado en pro de las reformas que buscaban impulsar el desarrollo económico en el Ecuador, *fue la derogatoria de muchas leyes que estaban muy vinculadas con subsidios o incentivos* para los sectores comerciales e industriales de nuestro país, las mismas que fueron justificadas en su cancelación con tesis que hacían relación a que el país debía “*reinsertarse a la economía mundial*” según nos lo indica Endara Osejo, la cual es criticado en su estudio realizado sobre el tema, expresando a manera de reflexión “*como si en algún momento hubiéramos estado fuera de él*”.

En fin, mediante este mecanismo lo que se trataba de hacer era lograr que ciertos productos provenientes de otros países puedan competir con los productos fabricados en el Ecuador, lo cual generaría a corto o largo plazo que los productos elaborados por la industria nacional se pongan a la par, en comparación con los productos provenientes del extranjero, tanto en calidad como también en precios, lo que daría como consecuencia una mejor oferta y demanda de muchos de las bienes ofrecidos en el Ecuador.

- e) Con respecto a las *reformas tributarias*, se podría mencionar que las mismas han tenido un cambio significativo en el país con el Servicio de Rentas Internas, órgano encargado de recaudar los impuestos por consumos especiales, valores agregados y lo relativo al impuesto a la renta.
- f) Endara Osejo señala también que entre los mecanismos implantados en las reformas para mejorar la inversión económica en el país, encontramos a aquellos

que hacen relación a la *reducción del gasto público*, mecanismo mediante el cual se trataría de lograr que el Estado destine esos dineros a otras actividades.

- g) *Las reformas encaminadas a flexibilizar el mercado laboral y las leyes de trabajo*, fueron otro de los mecanismos utilizados para mejorar los sistemas económicos en el país y la región.

Estas reformas crearon nuevas y diferentes clases de contratación, las que beneficiaban únicamente a los sectores productivos y, desfavorecían a los empleados y trabajadores de nuestros países, debido a que con los cambios que se generarían y que se generaron al respecto, muchos de ellos se quedaron sin sus puestos de trabajo, debido a que los nuevos requisitos no les hacían calificar como aptos para los mismos, tal mano de obra calificada, entre otros.

- h) Y así con todo lo antes señalado, *dejar de lado a la figura del Estado como ente regulador de la economía*, siendo así los mercados los encargados de aplicar las leyes de la oferta y la demanda.

2.3 Actores

“Por actor hay que entender toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en el campo social; en nuestro caso concreto, en la escena internacional”²⁵.

²⁵ Marcel Merle. *“Sociología de las Relaciones Internacionales. Alianza Universidad”*.2000. Pág. 341.

De esta forma se puede entender que los actores, sobre todo los que influyen en el campo de las relaciones internacionales, se han expandido y por el mismo efecto de haberlo hecho, estos se han hecho más variados, motivo por el cual se debería precisar cuáles son estos y cuáles son las funciones que desempeñan en el contexto mundial.

Si partimos desde el punto de vista clásico, el Estado entendido como tal, es el único actor que podría configurarse como el impulsador de los cambios que se dan dentro de sus límites territoriales y, a su vez, el único capaz de mantener relaciones con sus similares extranjeros. Situación que en la actualidad ha cambiado completamente, sobre todo en el pasado siglo, en donde nuevos actores han aparecido en el tablero mundial de una forma tal que, han adquirido una influencia superior que muchos de los pequeños Estados existentes, lo cual es confirmado por Marcel Merle, en su libro *“Sociología de las Relaciones Internacionales”*, cuando expresa que aunque *“el Estado o los Estados sean actores internacionales no elimina la existencia de actores no estatales”*.

Es por eso que además de considerar a los Estados como actores e impulsores del sistema mundial contemporáneo, se deberá considerar también a las Organizaciones y Asociaciones Internacionales, Entidades no Estatales, Organismos Comunitarios, a las Fuerzas Transnacionales, y al Ser Humano como tal, como aquellos nuevos actores que han adquirido relevancia en la toma de decisiones en los últimos años, mismos que han influido en muchos de los países en vías de desarrollo, tal como lo detalla Merle.

a) Los Estados.

Tal como ya lo he expresado en líneas, la figura del Estado, es la única capaz de generar e impulsar cambios dentro de su territorio, así como también es la única figura jurídica por medio de la cual se puede intervenir en el contexto internacional y sobre todo la única que otorga el reconocimiento esperado en el tablero mundial, llegando al punto de ser considerado desde las posiciones más ortodoxas, como el sujeto y objeto exclusivo del derecho internacional público.

Es decir que el Estado para los defensores de las teorías clásicas, es el único actor por el cual se podrá ejercer influencia dentro y fuera de sus fronteras; dejando de lado así a los nuevos actores que han aparecido en la escena mundial; los cuales han adquirido una elevada importancia y que en la actualidad se han posesionado como los gestores de muchos de los cambios que han acontecido en los últimos tiempos.

b) Organizaciones Internacionales.

Según lo leído en un compendio de Derecho Internacional Público, “*la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales es controvertida por los internacionalistas de tendencia más conservadora, pero resulta reconocida por otros...*”²⁶

Aunque estas “*constituyan un fenómeno relativamente reciente*” en comparación de otras instituciones más antiguas, tal como lo afirma Merle, ya se las podía encontrar desde hace algunos siglos atrás, siendo una de las primeras la “*Comisión central para la navegación del Rin*”, la cual data de principios del siglo 19.

²⁶ Bohdan T. Halajczuk – Maria T. Moya Domínguez. “*Derecho Internacional Público*”. EDIAR. 1978. Pagina 124.

Por el desarrollo que han alcanzado las organizaciones internacionales en la actualidad, estas han tomado un papel importante en la toma de decisiones de muchos países del mundo, los cuales las han utilizado para por medio de ellas, lograr posesionarse en el contexto internacional, tal como en el caso de la ONU, en donde de forma democrática tanto países en vías de desarrollo y países desarrollados, están casi a la par con los grandes países que controlan el sistema mundial contemporáneo, por lo que *“a proliferación de estas organizaciones ha creado, por encima de la red tradicional de las relaciones diplomáticas, un nuevo circuito de comunicación que ofrece a los Estados un nuevo marco permanente para los problemas que los afectan”*, tal como lo afirma Marcel Merle.

Entre una de las características de este nuevo actor en las relaciones internacionales que tanto ha influido en el sistema mundial contemporáneo, tenemos que estas están constituidas por Estados, las cuales son administradas si se podría llamar así, por sujetos delegados por ellas mismas; de tal forma que estas *“no son otra cosa que la proyección, en el plano institucional, de esta forma muy curiosa de sociedad constituida por la yuxtaposición de Estados teóricamente soberanos e iguales, pero que en realidad son dimensiones y de poder muy desiguales”*²⁷.

Otra de las características que vale resaltar, para que estas sean consideradas como uno de los nuevos actores en el campo de las relaciones contemporáneas, son las capacidades que las mismas podrán desempeñar sobre funciones específicas, así como también la independencia que las mismas puedan desarrollar entre los miembros que las componen.

²⁷ Marcel Merle. *“Sociología de las Relaciones Internacionales”*. Alianza Universidad.2000. Pág. 386.

A esto se debe adicionar que ante la actuación de las organizaciones internacionales, muchas de sus peticiones y apoyos a los Estados en vías de desarrollo, en su mayoría no son más que simples y meras recomendaciones, las cuales son acatadas por los países intervenidos, dependiendo de los beneficios que a estas les ofrezcan.

De las múltiples y variadas organizaciones internacionales que tenemos en la actualidad, podemos destacar al BM y al FMI, los cuales son considerados como las principales organizaciones internacionales de ayuda financiera multilateral, los que se han arrogado condiciones que se han desbordado de sus manos.

“Por lo tanto, sobre la base de los informes emitidos por los expertos, los países demandantes de facilidades monetarias se ven obligados a aceptar y aplicar las medidas económicas, financieras y sociales de orden interno impuestas por el FMI o deberán renunciar a la ayuda solicitada”²⁸.

Lo cual denota que muchas de las veces, los objetivos de estas se tergiversan o mejor dicho se aclaran, haciendo de esta manera que sus verdaderos intereses salgan a la luz, y así se vean las intenciones de sus gestores, los cuales son manejados por los países desarrollados²⁹, por lo cual se puede llegar a dilucidar que estos organismos se han convertido en instrumentos para controlar las economías de los países desarrollados.

A raíz de lo anotado se ha llegado a la conclusión por parte de muchos países en vías de desarrollo, que las organizaciones internacionales en su mayoría actúan de tal manera

²⁸ Cita tomada por Marcel Merle de Cf. M.-F. L'Heriteau, *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, París, PUF, 1986, la cual esta incorporada en su libro *“Sociología de las Relaciones Internacionales”*. Alianza Universidad.2000. Pág. 400.

²⁹ Según Marcel Merle, gracias a un sistema de ponderación del voto, calculado a partir de las contribuciones de los miembros al organismo en cuestión. Pág. 400.

que tratan de intervenir en la soberanía de los Estados, situación en la que no les corresponde inmiscuirse, dándonos cuenta que de esta forma detrás de algunos proyectos que supuestamente estas manejan, hay un trasfondo mediante el cual se trata de crear un gobierno global³⁰.

c) Asociaciones Internacionales.

A raíz de los fenómenos globalizatorios, han aparecido un sinnúmero de asociaciones que agrupan a personas que por diversas afinidades han unido esfuerzos para trabajar la mayoría de las veces, en búsqueda de sus socios. Con el trabajo desarrollado estas también pasan a formar parte de los nuevos actores en el mundo actual, debido a que estas se convierten en referentes de consulta en muchas ocasiones, sobre todo en aspectos específicos. Podemos mencionar entre estas asociaciones a muchas y de variada índole, tal como las Asociaciones Interaccionales en aspectos relacionadas al Derecho como uno de los primeros casos que vienen a la mente, mismas que son las gestoras o por lo menos son las que tratan de incentivar cambios en la normativa vigente, cambios que obviamente responde en principio a sus intereses.

d) Entidades no Estatales.

Existen en el contexto internacional, actores que de cierta forma se ha posesionado en el mismo, debido a las influencias y el poder que estos detentan a nivel mundial. Entre estas entidades no estatales encontramos a la Iglesia Católica, la cual a través de la historia ha ido adquiriendo mucho peso, influyendo de esta forma en la toma de

³⁰ De esta forma Merle señala el *carácter utópico de todas las propuestas favorables al establecimiento de un gobierno mundial (Por quien y cómo)*. Pág. 400.

decisiones de un sinnúmero de países del mundo, entre estos los países latinoamericanos, los cuales fueron adoctrinados de manera obligada por parte de sus conquistadores.

Vale resaltar que en el contexto contemporáneo en este punto, han aparecido nuevas entidades no estatales, diferentes a las entidades no estatales clásicas como la Iglesia Católica o la Soberana Orden de Malta, las cuales en el contexto internacional ya han alcanzado cierto posicionamiento. Entre estas tenemos a nuevas Iglesias, las cuales de cierta forma influyen en los actos de sus seguidores, los cuales plasman muchos de los mismos en la vida profana, por lo cual cabe resaltar que tanto los actores no estatales clásicos y los que han visto la luz recientemente son factores muy importantes en la toma de decisiones dentro del contexto político y económico en la actualidad.

e) Organismos Comunitarios.

Tal como lo he anotado anteriormente, los fenómenos globalizatorios han generado un sinnúmero de cambios en la esfera global, sobre todo los que tienen que ver con aspectos económicos.

Estas han visto la luz gracias a la consecución de procesos de integración económica, las que han venido acompañadas de reformas jurídicas, tal como lo podemos ver en ejemplos como la Comunidad Europea o en la Comunidad Andina de Naciones, a tal punto que estas han sobrepasado o han dejado de lado el marco del Derecho Internacional Público, constituyendo así un orden jurídico particular.

De esta forma los organismos comunitarios “*superan la mediatización del individuo por el estado de modo que sus normas se dirigen directamente a los individuos, sin ser transformadas en normas internas*”.³¹

Situaciones que han influido para que estos organismos se posesionen, como uno de los nuevos actores en el contexto internacional, los cuales de manera directa influirán en la toma de decisiones de sus países miembros, o mejor dicho de sus bloques, con el único objetivo de que las misma beneficien a sus habitantes y a su comunidad.

f) Las fuerzas transnacionales.

Según Merle, entendemos como fuerzas transnacionales a los “movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional”. De esta forma mediante la creación de organizaciones sin fines de lucro, los países desarrollados tratan de implantar proyectos altruistas en las regiones no desarrolladas del plantea, logrando así intervenir de una forma discreta en la soberanía de los Estados y conseguir que los objetivos buscados por parte de los países del norte y de sus aliados.

Como bien sabemos en la actualidad el sistema económico imperante es el capitalista, mismo que se regula gracias a las leyes de la oferta y demanda. Este sistema como objetivo general tiene la consigna de la acumulación de las riquezas por medio de actividades comerciales, mismas que en su mayoría estarán basadas en las exportaciones

³¹ Bohdan T. Halajczuk – Maria T. Moya Domínguez. “*Derecho Internacional Publico*”. EDIAR. 1978. Pagina 125.

e importaciones que realicen los países entre sí. A raíz de lo antes anotado y como desarrollo efectivo de las actividades comerciales en el mundo, se han creado compañías que con el pasar de los tiempos han llegado a crecer de tal forma que han sobrepasado sus límites territoriales, expandiendo así sus fronteras, lo que ha generado que se localicen en varias partes del mundo. Estas oficinas comerciales a las cuales hago alusión son conocidas como transnacionales o multinacionales. En la actualidad muchas de estas empresas han adquirido una importancia incalculable dentro del sistema internacional contemporáneo, no solo debido a la acumulación de riquezas que han podido acrecentar, sino también debido a que las mismas han logrado influir en la creación de políticas de desarrollo impulsadas por organismos no gubernamentales tales como las que lleva adelante el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, mismas que influyen en las dediciones de los países en vías en desarrollo. “Las firmas multinacionales trabajan, antes que nada, para ellas. Según las circunstancias, su estrategia puede favorecer o contrariar los intereses de los gobiernos”³².

g) El Ser Humano.

En la actualidad con la seguridad del caso, el ser humano es el actor más importante dentro de los nuevos actores en el contexto internacional.

De esta forma el ser humano como tal, de forma apabullante ha desplazado a los actores clásicos como a la figura del Estado y a los antes nombrados, por muchas y valederas razones. Entre estas podemos mencionar las que hacen relación a la importancia y posicionamiento que han tomado los derechos humanos a partir de mediados del siglo

³² Merle Marcel. “*Sociología de las Relaciones Internacionales*”. Alianza Universidad.2000. Pág. 447.

pasado, en donde de forma magistral mediante varias declaraciones se ponen los pilares o bases al respeto de los mismos en pos de precautelar a los individuos de este planeta, sin importar nacionalidades, razas o credos, en donde la integridad, el desarrollo económico y cultural, así como muchos otros derechos más que nos pertenecen por el hecho de seres humanos, sean respetados.

Situación que se la pone en pie de duda, debido a que aunque el ser humano sea la prioridad, muchas de las veces lo plasmado en declaraciones y varios documentos más no se cumple, ya sea por el desconocimiento de los derechos que nos pertenecen o, por el incumplimiento de los Estados.

Situación que ha llevado a que sean los mismos hombres y mujeres, como seres humanos, los que se preocupen por precautelar su especie, antes de que la misma desaparezca en manos de nosotros mismos, por el descuido y violación a nuestros derechos y los de la colectividad.

Capítulo 3.

Las Reformas del Sistema de Administración de Justicia en el Ecuador: El caso de ProJusticia.

3.1 Objetivos de las Reformas.

En líneas anteriores mencioné que si se quiere alcanzar el éxito de las reformas judiciales en los países en vías de desarrollo, estas deberán basarse en un plan estratégico de trabajo, el cual haya recogido y analizado todas las falencias de nuestros sistemas y, con estos datos comenzar a moldear los cambios en la región.

“Los elementos básicos de la reforma judicial deberán incluir medidas que garanticen la independencia judicial mediante: cambios en el presupuesto judicial, los nombramientos judiciales y los sistemas disciplinarios; mejoramiento de la administración del tribunal mediante la adopción de reformas sobre el manejo de casos y de juzgados; adopción de reformas a los procedimientos; proposición de mecanismos alternativos de resolución de disputas, fortalecimiento del acceso público a la justicia; incorporación de cuestiones de género en el proceso de reforma; y redefinición y/o expansión de la educación y capacitación legales para estudiantes, abogados y jueces.”³³

³³Maria Dakolias. “El sector judicial en América Latina. Elementos de reforma. Documento Técnico del Banco Mundial, Número 319S”. 1997. Pág. 7.

Los mecanismos básicos para propulsar el cambio en los poderes judiciales de nuestros países, en su gran mayoría son generales para casi toda la región, aunque varían debido a las situaciones, habiendo algunas modificaciones en ciertos casos.

Por este motivo, el BM ha enfocado su intervención en seis puntos a los cuales se les considera claves para que las reformas judiciales en América Latina y el Caribe, siendo estos:

a) Independencia Judicial.

En el caso ecuatoriano, como bien sabemos, existen tres Poderes del Estado, siendo uno de estos el Poder Judicial, el mismo que por el hecho de ser autónomo no tiene ninguna clase de injerencia sobre los otros dos, al igual que ellos sobre él, en teoría, lo que nos lleva a pensar que las presiones políticas no existen entre estos sectores.

Lastimosamente esto no es así, debido a que la injerencia política por parte del Ejecutivo y Legislativo siempre esta presente en el Poder Judicial, debido a que los mismos tratan de hacer prevalecer sus intereses, beneficiando de esta forma a reducidos grupos políticos y económicos existentes en nuestro país, dejando de esta forma de lado a los intereses generales de la colectividad.

Tanto el Ecuador como algunos otros países de la región, contemplan literalmente en sus Constituciones, la independencia de sus Poderes Estatales al momento de que en las mismas se prohíbe la intervención de otros poderes en procedimientos judiciales; como

también al momento en que se brinda a los empleados judiciales estabilidad en sus puestos de trabajo; sin olvidarnos además que otras leyes también lo hacen.

“Sin embargo, estos mecanismos estructurales contenidos en las constituciones latinoamericanas no han garantizado la autonomía de los tribunales para tomar decisiones, ni una verdadera independencia” según lo expresan Buscaglia y Dakolias (Judicial Reform, supra nota 3), lo que ha generado que los otros dos poderes hagan de menos al Poder Judicial y lo desacrediten ante los ciudadanos de nuestros países, lo que ha obligado a los jueces a ser más dependientes de las otras ramas del Estado. No solo por que de una de ellas depende el desembolso del presupuesto económico para financiar las actividades de la misma, sino por que se han convertido en una especie filtros en donde se fiscalizan las actividades de la misma, lo cual denota una violación a los preceptos constitucionales de *independencia de los poderes estatales*, lo cual genera que estas situaciones se presten para manipular a los órganos encargados de administrar justicia.

Para que esto cambie se deberá lograr que las otras funciones estatales no interfieran en el quehacer diario de nuestros aparatos judiciales, lo cual realmente es muy difícil que suceda, convirtiéndose quizás esta idea en otro enunciado más que nunca será tomado en consideraron o por lo menos que no será respetado.

Lastimosamente este es un problema con el cual algunos de los países en vías de desarrollo nos vemos identificados, situación que debería cambiar de tal forma en donde

el Poder Judicial “*actué como una contra fuerza institucional de importancia frente a los abusos del poder del ejecutivo y el legislativo*”.³⁴

De los rezagos de la injerencia de poderes estatales ajenos a la administración de justicia en nuestros países, podemos mencionar un centenar de problemas que nos agobian en la actualidad, siendo uno de estos la excesiva burocracia existente en los mismos, así como también la existencia de mafias doradas que actúan supuestamente como representantes de los servidores judiciales. Situación que deberá ser extirpada por completo, dejando de lado los compadrazgos al momento de llamamientos a concursos de oposición y meritos, mismos que son pantallas de mero trámite, ya que de antemano los puestos pertenecen a candidatos que por recomendaciones son aptos para los mismos; en vez de regirse por un sistema meritocrático, tal cual como funciona en muchas otras partes del mundo, en donde los encargados de administrar justicia están en sus puestos gracias a sus conocimientos y aptitudes, más no por amarres o como parte de cuotas políticas.

Lo antes anotado además debería estar acompañado de una serie de políticas, como las que harán que estos funcionarios gocen de estabilidad en sus labores cotidianas y, de sueldos aceptables para que así no caigan en la tentación de caer en las manos de la corrupción; pero sobre todo que las acciones que se realicen puedan ser fiscalizadas no solo por los organismos encargados para el caso, tal como el Consejo Nacional de la Judicatura en el Ecuador, sino también por la sociedad en general, como el caso de veedurías ciudadanas, las que buscarían el correcto manejo y desarrollo de los sistemas de administración de justicia, sin la intervención de los otros poderes del Estado.

³⁴ Maria Dakolias. “*Documento Técnico del BM. No. 319S*”. Pág 10.

b) *La Administración de Justicia.*

La función primordial de nuestros poderes judiciales es la de “*administrar justicia*”. Pero cuando hablamos de este punto, tenemos la necesidad de hacer la aclaración de que además de su función primordial, la misma tiene a su cargo otra función que es muy importante como es, el manejo y administración de todo lo que tiene que ver con las actividades que se suscitan en las dependencias judiciales.

Según datos del Banco Mundial expuestos en 1994, se expresa que en la gran mayoría de los países de nuestra región los jueces dedicaban su tiempo a otras actividades que no son propias de sus nombramientos, es decir que su competencia se había extendido hacia otras áreas para las cuales ellos no han sido formados, tal es el caso del manejo de presupuestos y personal de la función judicial³⁵.

Aspectos que deberían ser reformados de forma equilibrada mediante la delegación de funciones hacia personas contratadas, para que de forma técnica esas personas manejen los recursos que correspondientes a los poderes judiciales, o en el mejor de los casos en vez de que estas sean contratadas, lograr que las mismas tengan la calidad de funcionarios de carrera, logrando así un continuismo dentro de esta área de la administración de justicia, aunque como es de imaginar la situación es poco realizable, debido a que estamos acostumbrados a ser gobernados por regimenes centrales, lo cual desequilibra la actuación de los departamentos encargados de la administración de

³⁵ Según información recopilada por Maria Dakolias en su libro “*El sector judicial en América Latina y el Caribe*” del Banco Mundial sobre el Ecuador: (Judicial Sector Assessment 10), publicada el 19 de agosto de 1994, se expresa que “los jueces en el país dedican hasta el 70 por ciento de su tiempo a funciones administrativas, quedándoles poco tiempo para descargar sus responsabilidades judiciales”. Datos que son complementados por Buscaglia y Dakolias (Delay Study. Supra nota 19, en 27) en la cual expresan que “las mismas obligaciones administrativas, ocupan respectivamente el 65 y el 69 por ciento del tiempo disponible de los jueces en Brasil y Perú”.

presupuestos y de personal, tal como sucedió en el Ecuador, cuando después de haber aceptado una administración técnica dentro del sistema judicial por parte de personas entendidas en el asunto, no duró mucho tiempo debido a que estos fueron revocados por un nuevo Presidente de la Corte Suprema, lo que dio como consecuencia el regreso al estado caótico y triste del ya mencionado centralismo; situación muy diferente a la de la República del Perú, en la cual como *“caso único en Latinoamérica los puestos administrativos son oficiales y no se han visto afectados por el cambio de Presidentes”* tal como lo expone Maria Dakolias en su investigación para el Banco Mundial en 1994.

Otro de los puntos importantes que está vinculado con el tema antes mencionado, es el que tiene que ver con lo relativo al personal de los aparatos judiciales en nuestros países.

Según se dice, nuestros aparatos judiciales están sobrecargados de personal en algunos casos, mientras que en otros la falta de personal es uno de los grandes problemas que afectan al poder judicial, debido a que esta falta de personal hace que se acumulen los procesos y a la larga esto se convierta en una de las grandes falencias de la administración de justicia de nuestras regiones.

Para subsanar este problema, creo que lo conveniente no es obrar de manera demagógica aumentando o disminuyendo los puestos de trabajo dentro de nuestros aparatos de justicia, si no más bien buscar medidas alternativas para solucionar estos problemas, tal como redistribuir adecuadamente al personal existente, mismo que debería ser asignado a lugares donde existen vacantes, haciendo de esta forma que se depuren otras jurisdicciones que están sobrecargadas de personal, lo cual iría

acompañado de una política de estabilidad laboral para los funcionarios judiciales que sean reubicados, más no poniéndolos en la cuerda floja al tratar de despedirlos, lo cual daría como consecuencia un ambiente de inseguridad.

Para que todo esto se concrete, se necesitará que los recursos económicos sean administrados de mejor manera y, así poder por lo menos concretar lo antes mencionado.

Para esto los poderes judiciales, además de contar con los recursos otorgados por el Estado como parte de la distribución del presupuesto anual, buscarán mecanismos de autofinanciamiento para disponer de fondos adicionales que les permitan actuar de manera autónoma y así no ser dependientes de los otros poderes de estatales.

Un ejemplo de este auto financiamiento, es el que podemos observar nosotros por el pago de tasas para poder acceder a la administración de justicia en el Ecuador, mismas que en ciertos casos no se aplican, como en los juicios de la niñez y adolescencia.

Esta situación es criticada por muchas personas, las cuales expresan que no debería haber cobros de tasas para poder acceder a la justicia, ya que la misma por principio debería ser gratuita y, de esta forma, todos poder acceder a ella.

Analizando lo antes anotado de manera objetiva, si esto sucediera, es decir que no se cobren las tasas judiciales, el presupuesto otorgado por el Estado no sería suficiente para poder cubrir los gastos que deparan los servicios judiciales, por lo que para mi punto de

vista el cobro de las tasas esta bien llevado, tal como se lo hace en la actualidad, resaltando que las exenciones que se dan a ciertos tramites son lo por lo demás valiosas.

Mediante este autofinanciamiento, además de que se puedan cubrir con los gastos operativos y administrativos, se logrará también que mediante el mismo se pueda adquirir nuevas y mejores tecnologías las que actualizarán y agilizarán los sistemas de administración de justicia, como también permitirán adquirir otros bienes materiales, los que viabilizarían el trabajo en las oficinas judiciales, logrando de esta manera que los empleados de estas dependencias puedan laborar sin ningún problema en el primero de los casos, que los expedientes sean correctamente archivados en las bases de datos de las computadoras y otros sistemas de archivos en el segundo de los casos y, en un tercer caso el mejoramiento o la compra de nuevos inmuebles, lo que a la larga generará mayores comodidades para el personal que labora en los mismos, pero sobre todo para los usuarios en general.

c) De los Códigos de Procedimiento.

Entre los cambios más importantes que se ha dado con respecto a las reformas judiciales, tenemos los que hacen relación a las reformas de los códigos de procedimiento, sobre todo los que se refieren a aspectos relacionados con los procesos penales, de trabajo, niñez y adolescencia.

Como sabemos, cada país debido a sus circunstancias acomoda sus leyes dependiendo a sus necesidades, aunque de cierta forma muchos de estos cambios guardan parámetros

similares al momento de modificarlos, debido quizás al fenómeno de la globalización, que no solo ha afectado a los mercados, sino también a la justicia.

Por este motivo lo que se trata de hacer al momento, además de depurar o crear leyes más comunes para los habitantes de nuestros países, es simplificar los códigos de procedimiento existentes, logrando así que la oralidad, el ahorro de tiempo y la celeridad procesal estén visibles en los mismos.

“Varios países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, han escogido revisar sus códigos de procedimiento penal para incorporar los procedimientos orales. Perú y Venezuela han instituido procedimientos orales en materia civil, aunque hasta ahora sólo se han ejecutado en Perú”³⁶.

Esta situación ha generado tal como lo expone Dakolias, que los procesos se vuelvan públicos, como también ha obligado tanto a abogados como a los jueces a prepararse más, para así poder actuar de la mejor manera en los mismos.

Lastimosamente en procesos que son llevados en forma oral, se demuestran grandes falencias por las partes que intervienen en los mismos, debido muchas de las veces a la falta de preparación por parte de los jueces y abogados, ya sea por el desconocimiento de las leyes o por la inseguridad al momento de intervenir en los procesos judiciales.

Vale destacar que además de los procedimientos orales y otros mecanismos que se han adherido a los códigos de procedimientos de justicia de los países en vías de desarrollo

³⁶ Maria Dakolias. “El sector judicial en América Latina”. - Elementos de reforma-. Documento Técnico del Banco Mundial, Número 319S”. 1997. Pág. 39.

de la región; podemos mencionar que se han desarrollado mecanismos alternativos para la solución de disputas, los que han adquirido relevancia y acogida por varios sectores, sobre todo por los que defienden los intereses del mercado, debido a que para muchos estos sistemas solucionan los problemas entre las partes de forma más rápida y con el mismo valor jurídico de los sistemas formales de administración de justicia, lo cual es también criticable ya que para acceder a los mismos, los montos a pagar son muy superiores o mejor dicho excesivos en comparación a los montos de los sistemas tradicionales, lo cual hace que estos sistemas sean en el primero de los casos utilizados por las personas que dispongan de una capacidad económica holgada y, en el segundo de los casos que los mismos no sean utilizados por el resto de la colectividad que no dispone de los recursos para costearlos.

c) Acceso a la Justicia.

Lastimosamente en nuestras regiones la justicia se ha visto venida a menos por muchas razones, entre estas la falta de acceso a ella por parte de las minorías o de personas de escasos recursos, las mismas que en la búsqueda para poder acceder a ella, se han encontrado con un sinnúmero de “*barreras económicas, psicológicas, informativas y físicas*”.³⁷

De cierta forma lo antes mencionado es verdadero, debido a que muchas veces por la falta de dinero las personas de escasos recursos no pueden acceder a contratar un

³⁷ Maria Dakolias (Pág. 42) cita a Earl Johnson, “*Thinking about Access: A Preliminary Typology of Possible Strategies*,” (Pensando acerca del Acceso: una tipología preliminar de estrategias posibles) en Access to Justice 3 (ed. Mauro Cappelletti, 1978), en el libro “*El sector judicial en América Latina*”. - *Elementos de reforma-. Documento Técnico del Banco Mundial, Número 319S*”

abogado para que les patrocine, lo que genera que estos queden en completa indefensión y como consecuencia la violación a muchos de sus derechos como ciudadanos.

Para tratar de frenar este problema, se ha creado por parte de algunas universidades ecuatorianas y por parte de varias fundaciones, centros de atención jurídica para personas de escasos recursos, mismos que de forma gratuita brindan sus servicios en materia de derecho a personas de bajos recursos.

En este aspecto no nos podemos olvidar también de la figura del *Defensor Público*, profesional que será el encargado de representar a las personas que no dispongan de un abogado. En el Ecuador existe esta figura, la cual como lo expreso, vela por los derechos de los que no pueden costearse un abogado; aunque vale precisar que lastimosamente no existe el número suficiente de profesionales que desempeñen este cargo, debido a varias razones, estando entre estas las que hacen relación a aspectos económicos, cargas procesales a representar, etc.

Así como muchas de las personas de escasos recursos no pueden acceder a ser patrocinados por abogados en libre ejercicio, existen también personas que por su falta de confianza en los sistemas de administración de justicia, no acuden a ella, debido a que se muchos de ellos piensan que la justicia es solo para a gente común y corriente o para “*los de poncho*”, como se escucha en la jerga popular.

Para tratar de cambiar estas concepciones sobre la administración de justicia, se tendrán que brindar mejores servicios en la misma, los cuales no solo se demuestren en la calidad de los mismos al momento de acudir a los juzgados y tribunales, “*sino también*

al momento de emitir sentencias”, en donde las mismas demuestren lo contrario a lo anteriormente anotado y, de tal forma que el derecho prevalezca sobre cualquier interés ajeno al mismo.

La falta de información o las distancias geográficas son otros de los aspectos que interfieren en el acceso a la justicia. La primera de ellas hace que muchos de nuestros habitantes desconozcan de sus derechos, por lo cual se genera un abismo informativo por falta de medios de difusión sobre los mismos y; la segunda de las antes nombradas hace que por falta de vías de comunicación, mal estado de las carreteras o por las distancias a recorrer, vuelvan difícil el acceso a los centros de administración de justicia en las cabeceras cantorales o en las parroquias rurales en el caso ecuatoriano, motivo por el que se descarta acudir a la justicia formal, generando que se traten los problemas ocurridos de otras maneras, utilizando de esta forma medios tradicionales para la resolución de los mismos.

Otro de los puntos a tratar, es el que hace relación a la discriminación, la cual no solo basa sus argumentos por motivos étnicos, sino también por motivos de género. Esto debido a que cuando muchas mujeres buscan servicios de asistencia legal, son menospreciadas, situación que amerita a que se tomen medidas para tratar de solucionar este problema.

Como sabemos muchas son las mujeres que viven en los más altos niveles de pobreza, situación que se ve complementada por la falta de recursos para obtener mejores niveles de educación. Dos situaciones que a la larga vendrán a influir en el ambiente familiar ya que por lo general, son las mujeres las que velan por sus semejantes en la gran mayoría

de los casos, situación que en la vida cotidiana llevara a que por su falta de educación y conocimientos generales desconozcan un sinnúmero de derechos que les corresponden por el hecho de pertenecer a su genero y, de cómo hacerlos respetar.

Es por esto que de alguna manera para que ellas y sus descendientes se vean más seguros, sería efectivo que se realicen estudios sobre los problemas que las agobian, para así tratar de reformar las leyes que las protegen, pero sobre todo, hacer que estas lleguen a conocimiento de las mismas, para que así puedan aplicarlas.

e) Educación y Capacitación Jurídica.

“El mejorar la educación jurídica es fundamental para la reforma judicial. Educación y capacitación jurídica para estudiantes, educación jurídica continua para abogados practicantes, capacitación judicial para jueces y educación para crear conciencia en el público son áreas claves para la reforma.”³⁸

Sobre estos aspectos me referí en el primer capítulo de esta investigación. En esas líneas hacía alusión a los cambios que se vivieron hace casi cuatro décadas atrás, en las cuales Escuelas y Facultades de Derecho, mediante varias reformas trataban de impulsar cambios en la enseñanza del Derecho en América Latina.

Situación que debería retomarse en la actualidad, ya que muchas Facultades de Derecho se han quedado estancadas en el tiempo por varias razones, entre estas la falta de nuevas

³⁸ Maria Dakolias. *“El sector judicial en América Latina. Elementos de reforma. Documento Técnico del Banco Mundial, Número 319S”*. 1997. Pág. 64.

incorporaciones de catedráticos especializados, falta de recursos para adquirir bibliografía actualizada, o por el simple hecho en que las mismas se han convertido en centros donde se imparten conocimientos clásicos del derecho y por lo tanto las nuevas concepciones sobre mismo son esquivas a sus realidades, lo cual les ha vuelto o las ha transformado en centros académicos donde reina el hermetismo.

Es por eso que las Facultades y Escuelas de Derecho de nuestros países y sobre todo del Ecuador, para dejar de lado estos problemas y actualizar sus pensum académicos, deberán tomar en consideración los cambios que han ocurrido en los últimos años, actualizando los mismos por las nuevas ramificaciones del derecho, que por circunstancias de los avances tecnológicos y del desarrollo en el mundo han ido apareciendo, tal es el caso del Derecho Ecológico, la Propiedad Intelectual, el Derecho de las Telecomunicaciones, el desarrollo de los Derechos Humanos, etc.

Así como la ciencia avanza y las tecnologías caducas son remplazadas por tecnologías de punta, el derecho también lo debería hacer, motivo por el cual se debería apoyar e impulsar a las personas que adquirieron sus conocimientos años atrás sobre el mismo, para que se actualicen, ya sea por iniciativa propia o por la asistencia a cursos continuos de educación. Aspecto que sería verdaderamente positivo, debido a que cambiaría ideas pasadas de moda, en donde se creía que los abogados por el hecho de haberse graduado como tales, podían realizar cualquier gestión relacionada al derecho; tratando hoy de cambiar eso, mediante la especialización de los nuevos profesionales o por lo menos de abogados de no tan avanzada edad.

Como lo mencioné hace algunas páginas atrás, las personas encargadas de administrar justicia deben gozar de estabilidad en sus puestos de trabajo, así como gozar de sueldos acordes a sus capacidades que les permitan vivir decentemente por el hecho de realizar tan importante labor.

Situación que debería ser tomada en consideración para los catedráticos universitarios, sobre todo para los que se dedican a la enseñanza del derecho, lo cual ayudaría para que muchos de estos no tengan que dedicar el resto de su tiempo a actividades que nada tengan que ver con la enseñanza universitaria, generando así que el nivel académico impartido en las Facultades de Derecho de nuestros países suba de calidad por el simple hecho de que los profesores se dedicarían a tiempo completo a sus materias designadas, como también generarían mayor investigación académica, no solo por parte de ellos, sino también por parte de sus estudiantes ³⁹.

f) Colegios de Abogados.

Aunque supuestamente estos son uno de los puntales primordiales de apoyo a las reformas judiciales en nuestras regiones, los mismos se han dedicado simplemente a regular los requisitos para el ingreso a los cuerpos colegiados existentes, requisitos que son esenciales y son obligatorios para poder ejercer la profesión, tal como en el caso del Ecuador.

³⁹ En la investigación hecha por Maria Dakolias para el BM en el año de 1997 ("*El sector judicial para América Latina y el Caribe*", página 66), cita información que dice que "en la Universidad Central del Ecuador, del total de 120 profesores únicamente 20 son de tiempo completo. El sueldo promedio de un profesor es de aproximadamente \$100 mensuales. Ecuador: Judicial Sector Assessment, supra nota 98, en 21. En Argentina, en la Universidad de Buenos Aires, un profesor que da clases alrededor de cuatro horas por semana recibe aproximadamente \$100. En Perú, los sueldos en la universidades privadas son de aproximadamente \$600-1.000 mensuales, mientras que los sueldos en universidades publicas constituyen alrededor de una décima parte de esta cantidad. Perú: Judicial Sector Assessment, supra nota 8, en 39.

Estos además de exigir ciertos requisitos para ejercer la profesión, se encargan de velar por el régimen disciplinario entre sus miembros, lo cual de cierta manera está bien.

Pero para mis puntos de vista, deberían ampliar sus campos de acción, no limitándose a aspectos formales como los antes anotados y que han sido desarrollados por los mismos por mucho tiempo. De esta forma estos deberían ser los impulsores de las reformas judiciales en el país, así como también ser los gestores de especie de cursos de capacitación continua para sus miembros dependiendo de las circunstancias y desarrollo actual, lo cual se concatenaría en lo relativo a que esto facilitaría que los abogados tiendan a ser especialistas en ciertas áreas.

3.2. La creación de la Unidad de Coordinación para la Administración de Justicia en el Ecuador.

De lo antes mencionado y con relación al Ecuador, es en el año de 1993 cuando se expide la Ley de Modernización del Estado, misma que se vio truncada por una serie de problemas, lo que dio como consecuencia que se genere una segunda etapa, la que se enfocaba en reformar sectores claves de nuestro país, entre estos los sistemas de administración de justicia.

Después de un arduo trabajo y de enfocar cuales eran los puntos débiles en el Sistema de Administración de Justicia en el Ecuador, se llegó a la conclusión que si el mismo iba a ser regenerado, debería tomar en consideración aspectos básicos como los siguientes, siendo estos:

- *“Falta de organización administrativa de las Cortes,*
- *Infraestructura judicial inadecuada,*
- *Disposición inconveniente de soluciones alternativas de conflictos y*
- *Acceso restringido a la justicia para los sectores de escasos recursos”*.⁴⁰

Casi dos años después, el 30 de Agosto de 1995, mediante Decreto Ejecutivo fue creada la llamada *“Unidad de coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador”*, más conocida como *“ProJusticia”*, la cual fue reformada por Decreto Ejecutivo N. 199, publicado en el Registro Oficial N. 38, del 7 de abril de 1997.

Detrás de este proyecto de cambio, ProJusticia mediante sus programas de reformas judiciales, tiene como objetivo *“ incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia del proceso judicial, perfeccionando los procedimientos de administración de casos; introduciendo mejoras a la infraestructura; expandiendo los mecanismos alternativos para la resolución de disputas dentro del sistema de cortes; mejorando el acceso a la justicia del público en general y de las mujeres en particular; y renovando el sistema de educación e investigación legal”*.⁴¹

La Unidad de coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador, además de llevar a cabo los objetivos antes planteados, es la encargada de administrar los desembolsos hechos gracias a las firmas de convenios con organismos multilaterales como el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo o el FMI, que son destinados al apoyo y reforma de nuestro sistema de administración de justicia.

⁴⁰ www.projusticia.org.ec *“Historia de ProJusticia”*.

⁴¹ www.projusticia.org.ec *“Historia de ProJusticia”*.

En la primera etapa de estas reformas propiciadas en el país, el Ecuador, solicitó al BM la financiación de la misma, situación que dio a la luz al *Convenio BIRF 4066-EC* el se enfocó durante seis años en temas como:

- *“Mejoramiento de los sistemas de gestión de las oficinas judiciales.*
- *Implantación de oficinas piloto de mediación adjuntas a la Función Judicial.*
- *Programa Derecho y Justicia.*
- *Remodelación de la infraestructura física.”*⁴²

Entre otros de los convenios realizados para llevar a cabo las reformas judiciales en el Ecuador, tenemos el *Convenio de Cooperación Técnica ATN/SF-5687-EC*, el cual fue firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo en el año de 1998. Este convenio apuntaba a fortalecer el proceso de reformas judiciales en el Ecuador, mediante la independencia, administración, y el mejor desarrollo de los recursos humanos de la Función Judicial del país, tratando de lograr esto a través de:

- *“Componentes de Desarrollo Legislativo.*
- *Componente de Capacitación, Formación y Sistema Disciplinario.*
- *Componente de Fortalecimiento Administrativo de la Función Judicial.*
- *Componente de Acceso a la Justicia y Sociedad Civil.”*⁴³

Podemos mencionar además que entre otros actores que han aportado a los procesos de fortalecimiento y reforma del Sistema Judicial en el Ecuador, tenemos a la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la cual ha desarrollado seminarios y

⁴² www.projusticia.org.ec “Historia de ProJusticia”.

⁴³ www.projusticia.org.ec “Historia de ProJusticia”.

talleres de capacitación alrededor del país; la Corte de Casación de Paris, con lo que tiene que ver con temas relativos al Recurso de Casación; el UNICEF, la cual propulso las Reformas al Código de Menores y, que originó el nacimiento del Código de la Niñez y de la Adolescencia.

En la actualidad, ProJusticia, como continuación de sus objetivos iniciales, se encuentra trabajando en otros proyectos, los cuales están encaminados a proteger a grupos considerados como vulnerables en la sociedad. Entre estos proyectos tenemos al *Proyecto “Justicia y Derecho para los Pobres”*, el cual es financiado por el BM y el Gobierno Japonés, mismo que concentra sus esfuerzos en ayudar a instaurar una cultura de paz, defensoría pública, resolución alternativa de conflictos y todo lo que tenga que ver con justicia indígena.

3.3. Análisis de los Proyectos llevados a cabo por ProJusticia y resultados de los mismos, según las evaluaciones existentes.

****El Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia en el Ecuador (Convenio BIRF-4066-EC).***

El Proyecto que dio inicio a la modernización del Sistema Judicial en nuestro país, fue el Convenio BIRD-4066-EC, mismo que nació de la firma del contrato de préstamo entre el Ecuador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el 19 de septiembre de 1996, por un monto de \$10.700.000.

Con la consecución de este Convenio, se buscaba fortalecer y modernizar la Administración de Justicia en el Ecuador, motivo por el cual se encargó este Proyecto a ProJusticia.

Como es conocido, los objetivos de este proyecto eran muy extensos debido a que abarcaban aspectos muy generales. Motivo por el cual, los encargados de llevar a cabo este proyecto lo simplificaron para así cumplir con los mismos, por lo que tomaron en consideración cuatro componentes principales, los cuales giraban alrededor de los siguientes puntos.

1. Sobre la gestión de los Despachos Judiciales.

Ya que las oficinas públicas, sobre todo las oficinas encargadas de administrar justicia, no gozan de la confianza de sus usuarios debido a razones como la mala atención que las mismas brindan, la falta de organización en ellas o, por la carencia de implementos y mecanismos para realizar un trabajo adecuado.

A raíz de esto se procedió a una reorganización de los juzgados, afectando esta reorganización desde con lo que tenía que ver con definiciones y distribución de funciones, hasta lo que tenía que ver con los espacios físico para los despachos, generando así que se aprovechen de mejor manera tanto a los recursos humanos existentes, como también a los recursos físicos.

Para la aplicación del nuevo diseño organizacional, se seleccionaron varios juzgados entre las 3 ciudades más importantes del país (*26 juzgados en total, en el área civil y penal*). A esta etapa se la denomina Piloto.

Además, se produjo la incorporación de la herramienta informática como apoyo a la gestión de causas, las que fueron distribuidas e instaladas en los juzgados del Plan Piloto y de Replica y además en varios juzgados como los de Ibarra, Guaranda, Azogues, Riobamba y Loja.

Vale acotar que en el desarrollo de este primer proyecto de intervención a la justicia ecuatoriana, se conformó un inventario de las causas que estaban pendientes de ser resueltas, situación que generó la depuración de un 49.61% del inventario de las tres ciudades más grandes del país, hasta mayo de 2000. Después de esta fecha el 50.39% de las causas pendientes siguieron con sus procesos de depuración. Situación que realmente es de aplaudir, pero según lo palpado es muy prometedora e incluso debatible, debido a que si uno analiza la carga de trabajo de los juzgados por despachar hasta la fecha, es imposible que la misma haya sido culminada hasta la actualidad.

2. Sobre la infraestructura física de las judicaturas.

La implementación y remodelación de los recursos físicos destinados a la administración de justicia en el Ecuador, se vieron afectados con el objetivo de conseguir un mayor aprovechamiento de los mismos, sobre todo de aquellos que disponían de mayores cargas procesales. Esto de cierta forma generó que se eliminen las colas o tumultos en las dependencias judiciales, brindando de esta forma un mejor

servicio. Situación que a larga es simplemente una especie de camuflaje, ya que la intervención arquitectónica o la regeneración en los diseños de las dependencias judiciales, no ayuda en si para que se emitan sentencias de la forma esperada, o para que los trámites se tornen más rápidos, debido a que estas dependen de factores diferentes que los factores físicos.

De los datos ofrecidos por Projusticia con respecto al tema se expresa que la misma *“definió como meta la intervención de 7.200 m², sin embargo se intervino en 17.209 m², que representaban el 239% de la meta planteada”*.

3. Mediación Judicial.

Entre los tanto problemas que existen en los juzgados de nuestros piase, uno que sobresale por cuenta propia es que hace relación a la acumulación de los procesos pendientes en los juzgados, motivo por el cual se creyó conveniente, crear espacios alternativos para la solución de las controversias, tomando en consideración lo que *“la Ley de Arbitraje y Mediación crea la figura de la derivación procesal, que implica un recurso potencial que contribuye a la descarga y descongestión de casos que se tramitan en las judicaturas del país”*.

Para impulsar este punto, los impulsores de las reformas estuvieron enfocados en crear Centros de Mediación en las ciudades de Quito y Guayaquil en un principio, extendiendo su cobertura con el pasar del tiempo a la ciudad de Cuenca, estando estas oficinas directamente vinculadas con las Cortes de Justicia de estas ciudades, situación que se vería reforzada con la capacitación y formación de mediadores, así como también

de las personas encargadas de la administración de justicia, tal como jueces, secretarios y demás auxiliares.

Como ya lo he mencionado anteriormente, el desarrollo de los sistemas alternativos de solución de controversias, propugnan la solución de diferendos de forma rápida y sin entrar en litigios. Situación que se ha creado como consecuencia del rechazo de muchas personas a los sistemas formales de administración de justicia, en donde la acumulación de los procesos los han vuelto una verdadera carga.

Es decir que, por los hechos antes anotados muchas personas en la actualidad prefieren acudir a los Centros de Mediación, por el hecho de solucionar sus problemas de forma mas rápida, aunque hay que recalcar que esa rapidez a la cual hago alusión, queda vetada para gran parte de la población de nuestro país, ya que como lo expuse en líneas anteriores, los costos por los servicios son mucho más elevados a diferencia de la justicia normal.

En consecuencia, como podremos darnos cuenta, los únicos que podrán utilizar o acceder a estos servicios, son las personas naturales o jurídicas que dispongan de los medios económicos suficientes para poderlos costear, y que sobre todo, tengan intereses inmediatos de solucionar sus problemas.

4. Sobre el Programa Derecho y Justicia.

El objetivo de la realización de este programa, era el involucramiento de la población en general en los proyecto de modernización y fortalecimiento de la administración de

justicia en el país, gracias a la realización de proyectos que faciliten el acceso a la justicia utilizando diferentes medios tales como la investigación, generación de reformas de las normas sustantivas y la actualización de la enseñanza legal.

Según los datos brindados por ProJusticia, el presupuesto invertido en este Programa fue de \$1.640.268,47 de dólares americanos. A raíz de estas inversiones vieron a la luz alrededor de 40 sub proyectos, los cuales beneficiaron directamente a alrededor de 61.369 personas. Estos sub proyectos trataban de aspectos varios como el involucramiento en los procesos de reformas y modernización de la administración de justicia, Servicios Legales y Alternativos (*para mujeres de Escasos Recursos*), Programas de Desarrollo Profesional (*cursos y seminarios para los profesores de las Universidades ecuatorianas relativos al desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y sobre todo con la actualización de materias*) y, aspectos relativos con lo que tiene que ver con la Educación Legal, proyecto que fue ejecutado por la Asociación Nacional de Facultades de Jurisprudencia del Ecuador, la que supuestamente formuló un plan de mejoras quincenales para mejorar la calidad de enseñanza en las Facultades de Jurisprudencia y Escuelas de Derecho del país.

Vale destacar que el fin de este proyecto era realmente valedero, aunque podía haber sido más agresivo, en el sentido que no solo debía limitarse al involucramiento de sectores clásicos en el proyecto de modernización y fortalecimiento de la administración de la justicia en el país. Situación que la traigo a colación debido a que la colectividad no puede estar excluida de los mismos, ya que la administraron de justicia en el sentido más amplio de la palabra, vela por los intereses de todos los que vivimos en espacios regidos por ella. Además hay que romper mitos y, dejar de actuar con los mismos

actores, tratando de esta forma de que los nuevos grupos se involucren en estos proyectos y sea ellos los que generen y den respuestas a sus propias inquietudes, gracias al mejor conocimiento del derecho.

***El Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable (No. ATN/SF-5687-EC).**

Este Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable, fue suscrito por el Ecuador y el BID, mismo que fue publicado en el Registro Oficial N. 268 el 4 de marzo de 1998.

La misión primordial de este convenio fue generar nuevamente reformas a los aparatos judiciales del país y, de esta manera lograr que a corto o mediano plazo que nuestros sistemas de administración de justicia cambien. Con esto se generaría y fortalecería la independencia judicial de las oficinas encargadas de hacerlo y, a su vez mejoraría la administración del personal que colabora en tan ardua gestión, pudiendo de cierta forma el ciudadano común acceder de esta manera a la justicia sin muchos inconvenientes.

Según los datos relacionados al informe final de las actividades desarrolladas mediante este convenio, fueron cuatro los componentes o ejes centrales del mismo, siendo estos:

1. Desarrollo Legislativo; 2. Capacitación, Formación y Sistema Disciplinario; 3. Componente de Fortalecimiento Administrativo de la Función Judicial y; 4. el Acceso a la Justicia y Sociedad Civil.

1. Desarrollo Legislativo

El objetivo general de este componente era *“apoyar el desarrollo constitucional, legal y complementario, que facilite la Reforma Judicial en curso”*, tal como lo señala Projusticia.

1.1. Desarrollo Legislativo de la Función Judicial.

Además de las típicas reformas instauradas en esta clase de proyectos, mediante el desarrollo de este punto, se trataba de generar normas secundarias que ayudarían a formar la carrera judicial y el correcto funcionamiento del Consejo Nacional de la Judicatura.

Para esto se desarrollaron seis subcomponentes los cuales los detallo a continuación:

a) Elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de la Función Judicial.

El objetivo específico de este punto era el de *“apoyar a la Comisión para la Reforma de la Ley Orgánica de la Función Judicial, misma que buscaba la consecución rápida y efectiva de sus fines sobre una base consensual y con la participación de los sectores directamente involucrados”*, tal como lo expresa Projusticia y, con estas bases crear la elaboración del Ante Proyecto de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

Una vez concluida la etapa de preparación del Proyecto para la Reforma de la Ley Orgánica de la Función Judicial, esta fue puesta a disposición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, para que después de su estudio y aprobación, presente el mismo al Congreso Nacional de nuestro país.

b) Elaboración del Proyecto del Código de Familia.

La elaboración del Ante Proyecto del Código de la Familia, tuvo su inicio el 10 de mayo de 1999, mismo que estuvo a cargo de un Comité Consultivo y un Equipo Técnico que sería el encargado de redactarlo.

El objetivo específico al momento de la elaboración del Proyecto del Código de Familia, consistía en *“coordinar con la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional, la elaboración del Código de la Familia como instrumento jurídico que garantice el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones de todos sus miembros, unifique los ámbitos y materias de familia y facilite una eficiente administración y el acceso de la población a la justicia”*.⁴⁴

Antes de llegar a la conclusión del ante proyecto del Código de la Familia, se desarrollaron un sinnúmero de actividades para ponerlo a punto, entre ellas aquellas relacionadas con la comparación de leyes de otros países, mesas redondas, incluso la realización de un - simposio de carácter internacional - con respecto al tema, siendo las conclusiones del mismo tomadas a consideración para la presentación del ante proyecto final.

El ante proyecto del Código de la Familia fue presentado ante el Congreso Nacional en la fecha 26 de Junio de 2001, es decir casi dos años después de habérselo iniciado.

⁴⁴www.projusticia.org.ec “Informe Final del Convenio de Cooperación Técnico No Reembolsable ATN/SF-5687-EC”.

Hay que tomar en consideración que en la elaboración de este, intervinieron varios sectores de la sociedad civil; tal como grupos de defensores de los derechos de la mujer y de los menores de edad; iglesias de diferentes cultos religiosos, representantes de la sociedad civil y de las minorías, etc.

En este punto vale hacer una reflexión por todas las personas que no fueron tomadas en consideración para la redacción de este anteproyecto. Esto lo expreso, debido por aquellas personas que quedaron excluidas de emitir sus comentarios para contribuir a la construcción del ante proyecto del Código de la Familia. Seres Humanos que por llevar culturas de vida y tendencias sexuales diferentes, no fueron y no serán tomados en consideración cuando temas de esta envergadura sean tratados, lo cual denota una conducta discriminatoria, ya que ellos tienen los mismos derechos que el resto de ecuatorianos, y entre estos derechos uno considerado primordial en la vida diaria, como el de formar una familia.

Lastimosamente este proyecto esta estancado en el Congreso Nacional, como muchos otros proyectos más, gracias a la negligencia de los que se hacen llamar padres de la patria.

c) Elaboración de los ante proyectos de normas reglamentarias inherentes al Consejo Nacional de la Judicatura.

Entre los temas enfocados por este ante proyecto, tenemos los que hacen relación a aspectos internos, los cuales son necesarios para el correcto funcionamiento de este

organismo: así como también aspectos relacionados con la administración y disciplina de la Función Judicial inherentes al Consejo Nacional de la Judicatura.

c) Las Reformas legales referentes a la Unidad Jurisdiccional.

Mediante la consecución de este punto, lo que se trataba de lograr era generar estabilidad en el llamado - *principio de unidad jurisdiccional* -, mediante el cual se generaría un ante proyecto encaminado a congregar a los diferentes órganos administradores de justicia en una sola Función Estatal, logrando de esta manera cumplir y no infringir con algunas de las disposiciones contempladas en la Constitución Política de la República del Ecuador.⁴⁵

Este anteproyecto al igual que los dos proyectos anteriores, una vez culminado, fue puesto a la disposición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador de aquel entonces, el mismo que lo presentó al Congreso Nacional, estando al momento considerado como Proyecto de Ley como muchos otros más.

b) Sobre el Nuevo Código de Procedimiento Civil.

La elaboración del Nuevo Código de Procedimiento Civil fue encomendada a un grupo de profesionales y académicos de altísima valía, los mismos que en el camino de redacción del anteproyecto tuvieron la necesidad de revisar y analizar varios aspectos que salieron a la luz no solo del análisis de la norma adjetiva, sino también de las conclusiones obtenidas de la realización de varias mesas redondas, en las cuales

⁴⁵ “Constitución Política de la Republica del Ecuador”. Artículos 191 (primer párrafo), 196 y, 199. EDIJUR-Ediciones Jurídicas. 1998. Pág. 70 y 71.

intervinieron tanto abogados en libre ejercicio, profesores de derecho y representantes de la Función Judicial.

Entre esos aspectos, uno de los más importantes a ser tomado en consideración en la redacción del nuevo Código de Procedimiento Civil, es aquel que hace relación a que se deberá incorporar a los procedimientos civiles el *sistema oral*, con el cual se garantizarían los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia, tal como lo dispone nuestra Constitución Política en su Título VIII, Capítulo primero.

La incorporación de la oralidad en los procedimientos civiles, además de los procedimientos laborales y penales, ayudaría a eliminar y depurar la carga procesal en la que se ven sumidos los juzgados civiles de nuestro país. Aunque como ya lo he expresado, la falta de preparación por parte de algunos abogados y funcionarios judiciales, el desconocimiento de las leyes o la seguridad al hablar, serían una especie de piedra en el zapato para que se concrete la misma en el transcurso de la implantación de la misma.

En la actualidad, el Proyecto, sigue en elaboración a cargo del Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal.

f) Proyecto de Ley referente al Reconocimiento de la Justicia Indígena y al Derecho Consuetudinario.

Según los datos ofrecidos por ProJusticia, el objetivo específico de este proyecto era la elaboración de un marco legal que sea compatible con la función de justicia de las

autoridades de los pueblos indígenas y las del sistema de administración de justicia formal.

Este marco legal fue elaborado por parte de la Universidad Andina Simón Bolívar, a raíz de la presentación de un proyecto al respecto, el cual en su etapa inicial contó con un nutrido trabajo de campo mismo que recolectó una serie de testimonios orales, así como también de un fuerte trabajo de recolección de bibliografía.

Como consecuencia de las investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, se elaboraron y realizaron proyectos como:

- *“Elaboración del Anteproyecto de Ley Orgánica de Funciones de Justicia de las autoridades indígenas.*
- *Creación del Programa Ecuatoriano de Derecho Indígena: capacitación a dirigentes y autoridades indígenas, jueces, funcionarios judiciales, docentes de las Facultades de Derecho y funcionarios de la Fuerza Pública.*
- *Diseño del Programa Tipo de Cátedra de Derecho Indígena para las Facultades de Derecho.*
- *Producción y difusión de materiales educativos y de formación legal, producción de un video y una publicación del tema”.*⁴⁶

1.2 Fortalecimiento del Ministerio Público.

⁴⁶ www.projusticia.org.ec “Informe Final del Convenio de Cooperación Técnico No Reembolsable ATN/SF-5687-EC”.

A raíz de la reestructuración de los reglamentos y de los sistemas de administración del Ministerio Público en el Ecuador, los impulsores de las Reformas a la Administración de Justicia en el país se vieron en la necesidad de capacitar a los servidores de los Ministerios Fiscales⁴⁷, logrando de esta forma que los funcionarios de estas dependencias asuman y realicen sus nuevas actividades encomendadas de acuerdo a los roles encargados al Ministerio Público, en aplicación del Nuevo Código de Procedimiento Penal. Para que esto se concrete se llevó a cabo la organización de un programa de capacitación que se llamó “*Las Nuevas Responsabilidades del Ministerio Público en el Ecuador y Técnicas de Investigación Penal*”, el mismo que fue desarrollado en las ciudades de Cuenca, Guayaquil y Quito.

Otro de los puntos ha destacarse en relación al fortalecimiento del Ministerio Público, es el que hace relación al equipamiento informático para la implantación de un nuevo sistema de administración descentralizado. Entre las compras realizadas estuvieron 61 estaciones de trabajo y 3 servidores, los cuales fueron destinados exclusivamente al desarrollo del sistema administrativo, el mismo que fue extendido hacia otras áreas como el área técnica operativa y el área financiera. A lo antes anotado, se adiciona la adquisición de licencias correspondientes para los 3 servidores, lo que generó que se instalen un total de 63 puntos de red en las ciudades Cuenca, Guayaquil y Quito.

Esto ha generado y ha permitido que se reduzca la carga procesal en las investigaciones realizadas por parte del Ministerio Público del Ecuador, brindando así un mejor servicio.

⁴⁷ Programa de Capacitación para la Fiscalía a Nivel Nacional.

1.3.El Desarrollo Legislativo de la Defensoría Pública.

Mediante este punto se buscaba generar y desarrollar reformas al funcionamiento de la figura de la Defensoría Pública, así como también la ampliación de su cobertura, logrando de esta manera que se sienten las bases para que se creen nuevos programas en beneficio de la institución.

Por tal motivo para que esto se concrete, se realizó un estudio relativo a la figura de la Defensoría Pública, en el cual se trataron temas como los procesos básicos al respecto de esta institución, su marco legal, estructura orgánica, costos, selección y sobre el nombramiento de los Defensores Público, etc.

Situación que si llegaría a plasmarse sería de enorme valía para la defensa de personas de escasos recursos, que por no contar con los mismos, no disponen de abogados que patrocinen sus casos.

Esto dio como resultado la elaboración del Anteproyecto de Ley de la Defensoría Pública, que fue entregado al CNJ y al Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, en el mes de julio del año de 2002.

3. Capacitación, Formación y Sistema Disciplinario.

El objetivo general de este componente consistía en fortalecer tanto la capacidad y la productividad de jueces y funcionarios judiciales, para así optimizar el desarrollo de su

trabajo, lo cual esta vinculado con la vigencia de la carrera judicial, y sobre todo con el fortalecimiento y mejora del sistema disciplinario”.⁴⁸

2.1. Desarrollo del sistema de capacitación judicial.

Mediante la realización de este subcomponente, se trataba de desarrollar la implementación de un sistema de formación y capacitación, el mismo que este vinculado con la carrera judicial.

Para que esto se concrete, mediante procedimiento especial se procedió a escoger a la Escuela Judicial de España – Fundación Instituto para Iberoamérica de Políticas Públicas para que implemente este sistema de capacitación judicial. Una vez que se comenzó el trabajo, la encargada identificó cuáles eran las necesidades básicas⁴⁹, lo cual fue complementado con el diseño de cada paquete a ofrecerse en lo que tiene que ver con la capacitación judicial.

2.2. La implantación del Sistema Nacional de Capacitación.

Mediante este eje lo que se trataba de hacer era implantar una especie de sistema que de visos de continuidad al plan anteriormente desarrollado, y así llegar a concretar una institucionalidad permanente en lo que respecta a los sistemas de formación de los funcionarios de la carrera judicial y su continua capacitación dentro de la misma.

⁴⁸ www.projusticia.org.ec “Informe Final del Convenio de Cooperación Técnico No Reembolsable ATN/SF-5687-EC”.

⁴⁹ Según la información que ProJusticia brinda al respecto, se dice que esta firma incluso “incluía una comparación de los perfiles reales e ideales de los jueces, determinando las materias sustantivas y las metodologías de enseñanza; la elaboración de propuestas curriculares, reglamentos y manuales de concurso, selección y evaluación de postulantes; la elaboración de sistemas de evaluación y seguimiento”.

Para que esto se concrete de la forma rápida, se creó una Oficina que lleva el nombre de “*Unidad de Capacitación del Consejo Nacional de la Judicatura*”, la cual para cumplir con su cometido ha utilizado *tecnología de punta*⁵⁰, desarrollando así varios talleres en diferentes ciudades del país.

2.3. Eventos de Capacitación.

Para concretar lo antes mencionado se desarrollaron 60 eventos en total a nivel de todo el país, a los cuales asistieron 3200 personas.

Entre los años 1998 y 2000 se realizaron 6 talleres, los cuales versaron sobre temas relacionados al Derecho Constitucional, Derecho Civil, Ley de Inquilinato y a Procesos laborales.

Dentro de la segunda etapa desarrollada en este ciclo de capacitación, si se podría llamar así, se desarrollaron 54 eventos más, entre estos talleres, simposios, mesas redondas, encuentros y jornadas, en las cuales se trataron temas similares a los antes tratados, con la inclusión de temas relacionados con el Derecho Penal. En esta fase se trató de ampliar los conocimientos de los funcionarios judiciales sobre los cambios y reformas constitucionales que estaban relacionados con sus cargos, así como también el respeto que se merecen y se debe brindar a los mismos por el hecho que estos son inherentes al ser humano.

⁵⁰ Según los datos ofrecidos por ProJusticia, la tecnología de punta utilizada fue tecnología de transmisión satelital, la cual fue contratada a GLOBATEL, en las aulas virtuales de la Universidad Particular Técnica de Loja.

Vale anotar que en la actualidad, se deberán seguir desarrollando estos seminarios de capacitación, ya que como los años han pasado, vale refrescar los conocimientos sobre los mismos, descartando así no caer en el juego en el cual los trabajos se realicen de forma monótona.

2.4. Desarrollo del Sistema Disciplinario.

Obviamente el motivo de este punto era el desarrollo de un Sistema de Disciplina que rija en la Función Judicial, motivo por el cual el CNJ y ProJusticia a través de una serie de reuniones elaboraron el Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Función Judicial, que entre sus puntos contenía aspectos relacionados con la evaluación sobre el comportamiento de los jueces y magistrados, y temas relacionados al fortalecimiento de la misma que fueron tratados adicionalmente por la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, la cual adicionó aspectos que fortalecerían la misma, tales como los que hacen relación a reclutamiento, selección, clasificación, evaluación del desempeño y capacitación.

3. Componente de Fortalecimiento Administrativo de la Función Judicial.

Mediante este lo que se buscaba era lograr que sea el CNJ el encargado de manejar todo lo relativo a las funciones operativas de la Función Judicial, logrando de esta manera que la misma se dedique por completo a administrar justicia.

Dentro de este tercer componente encontramos 3 subcomponentes, los cuales como en líneas anteriores trazan las directrices para que el objetivo específico sea cumplido. El

primero de ellos hace relación al “*Diseño e implementación del nuevo sistema administrativo de la Función Judicial*”, mediante el que se elaboraron manuales para la “*administración de Recursos Humanos relacionados con el Reclutamiento y Selección, Calificación, Evaluación de Desempeño y Capacitación*”.⁵¹

A raíz de la entrega de estos manuales, la Dirección de Recursos Humanos de la Función Judicial, dispone de una base de datos de su personal, que para ese entonces cubrió en un 66% de la totalidad de los datos a analizar.

Con el fin de complementar este subcomponente, mediante esfuerzos adicionales y gestiones realizadas por ProJusticia, se consiguió que se donara para el Plan de Fortalecimiento Administrativo de la Función Judicial un sistema informático, el mismo que sería utilizado exclusivamente para la área financiera, situación que ha permitido que los diferentes distritos judiciales además de Quito, como Cuenca, Ibarra y Guayaquil, dispongan de este servicio, logrando de esta manera que se agilicen las gestiones dentro de estas dependencias.

Otro de los subcomponentes desarrollados es el relativo al “*equipamiento informático*”, en búsqueda de agilizar los trámites pertinentes dentro de la Función Judicial en el país. Motivo por el cual se desarrolló un plan de implementación de equipamiento informático, el cual tuvo su punto de partida en el segundo mes del año 2001. Mediante este se realizó la instalación de una red de equipos, dentro los cuales podemos mencionar 19 estaciones de trabajo los cuales fueron destinados para el área administrativa y además 3 servidores los cuales fueron repartidos en las Ciudades de Cuenca, Guayaquil y Quito.

⁵¹ Estos manuales fueron desarrollados por la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, mismos que a su conclusión fueron entregados en el mes de julio de 2002.

El tercer subcomponente desarrollado hace relación a la “*asistencia administrativa y financiera del CNJ*”. Para el desarrollo de este punto se realizó un estudio previo de los procesos de manejo de los Departamentos Administrativos y Financieros dentro de la Función Judicial. Es así que mediante un estudio preliminar se identificaron algunos de los problemas dentro de estos departamentos, tales como “*los cuellos de botella de los procesos administrativos-financieros*” tal como lo detalla ProJusticia. De estos datos obtenidos adicionalmente se generó una base de datos con los cuales cualquier persona, sea natural o jurídica, a futuro pueda desarrollar cualquier plan dentro de los departamentos antes nombrados.

4. Componente de Acceso a la Justicia y Sociedad Civil.

Este componente comenzó a desarrollarse a principios de 1999. Su macro objetivo se centraba en brindar apoyo a organizaciones que buscaban eliminar las barreras en la búsqueda y acceso a la justicia. Esto generó que se desarrollen algunos proyectos⁵² en varias regiones del país como, en las Provincias de Esmeraldas, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo, el Cañar, Azuay, Loja, el Oro y el Guayas.

De estos 21 proyectos a los que hago relación y que fueron desarrollados dentro de este cuarto componente, 19 de ellos fueron desarrollados por organizaciones encaminadas a la búsqueda de un mejor acceso a la justicia y, los 3 restantes fueron desarrollados por los cuerpos colegiados de los Empleados Judiciales de las jurisdicciones de las Provincias de Esmeraldas, Tungurahua y Manabí.

⁵² Veintiún (21) proyectos en total.

Entre los tópicos desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil tenemos aquellos que hacen relación a la solución alternativa de conflictos, clínicas jurídicas gratuitas, proyectos encaminados a brindar y capacitar a la sociedad en general sobre aspectos relacionados a nuestra condición de seres humanos, tales como son los Derechos Humanos y, proyectos encaminados a la modificación de los Sistemas Médicos Legales.

Por parte de las Asociaciones de Empleados Judiciales se desarrollaron proyectos relacionados con el mejoramiento de las gestiones realizadas en los despachos en los Distritos de Esmeraldas, Portoviejo y Ambato, centraron sus puntos operacionales en el mejoramiento de la calidad de atención a la ciudadanía en general, así como también de la depuración de (3) juzgados civiles y penales en sus respectivas jurisdicciones.

***Proyecto Derecho y Justicia para los Pobres (Convenio de Donación TDF051227).**

El 15 de noviembre del año 2002, el Ecuador y el Banco Mundial firmaron un convenio de donación para la ejecución de un proyecto encaminado a impulsar y desarrollar medios alternativos de resolución de conflictos, como también para desarrollar programas encaminados a mejorar el acceso a la justicia hacia grupos vulnerados ubicados en las zonas urbano marginales y rurales del país.

Para llevar a cabo este proyecto se necesitó del apoyo del Fondo de Desarrollo Social Japonés, organismo que financió el mismo.

De la misma forma como en los anteriores proyectos desarrollados por ProJusticia, este proyecto también fue ejecutando mediante el desarrollo de cuatro ejes centrales, o como los llama Projusticia cuatro “componentes”, los cuales detallo a continuación:

1. Componente de Justicia Indígena.

La Constitución Política del Ecuador de 1998 reconoce que los pueblos indígenas a través de sus autoridades ejercerán funciones de administración de justicia, mediante la aplicación de normas y procedimientos según sus costumbres, siempre que estos no sean contrarios a la Constitución de este país y demás leyes que rigen en el mismo.⁵³

De esta manera en el desarrollo de este componente se trató de llegar a la delimitación las funciones de las autoridades indígenas, mediante el desarrollo de los conceptos establecidos en la Constitución del país, mismos que fueron interpretados desde los puntos de vista de los pueblos indígenas.

En el desarrollo de este eje se puso énfasis en el mejoramiento sobre todo en la información de los espacios de acceso a la justicia en el ámbito comunitario y estatal, recalcando en este segundo punto aspectos trascendentales como los Derechos de Equidad de Género y los Derechos que tienen que ver con nosotros por nuestra condición de Seres Humanos (DDHH).

En el desarrollo de este componente, se llevaron a cabo dos proyectos, los cuales estaban enfocados obviamente en el desarrollo de la justicia indígena, programas

⁵³“Constitución Política de la Republica del Ecuador”. Artículos 191 (tercer párrafo). EDIJUR-Ediciones Jurídicas. 1998. Pág. 70.

educativos y, todo lo relativo a los mecanismos alternativos de solución de controversias en estos sectores.

1.1. “Proyecto de aportes al desarrollo de la legislación sobre la justicia indígena; y, diseño, ejecución e implementación de programas de construcción de mecanismos alternativos de solución de conflictos en comunidades indígenas”.

Este proyecto fue desarrollado por el CEDECO⁵⁴, mismo que tuvo una duración de un año y ocho meses⁵⁵, teniendo una cobertura en 11 provincias del país. Gracias al desarrollo de este proyecto se consiguieron alcances valiosos, entre los cuales podemos mencionar el establecimiento de nexos entre autoridades civiles, indígenas y judiciales, situación que avizoraba una reducción en la brecha existente entre los sistemas formales de administración de justicia y de los sistemas indígenas, los cuales se ven separados debido a múltiples factores, como la cultura, lenguaje, etc.

1.2. “Programas Educativos para comunidades indígenas sobre los procesos legales disponibles y los métodos formales e informales de resolución de conflictos”.

De la información ofrecida por ProJusticia en el Documento de Sistematización del “*Proyecto de Derecho y Justicia para los Pobres*”, encontramos que en nuestro Ecuador existen y conviven varios grupos humanos, los que aunque forman parte de un mismo país, tienen características diferentes.

⁵⁴ Centro Ecuatoriano para el Desarrollo de la Comunidad.

⁵⁵ Agosto de 2003 – Abril de 2005.

Entre estos podemos destacar a varios grupos indígenas que *“se destacan por tener su propia lengua, estilos de vida, conocimientos ancestrales y formas de administrar justicia”* tal como lo destaca la Unidad de Coordinación del Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia.

“En este sentido, las dificultades de acceso a la justicia que vive especialmente la población indígena, por razones geográficas, entre otras, exigen que se desarrollen en sus propias esferas factores positivos para la construcción de prácticas de solución de conflictos en equidad, en concordancia y conocimiento de los derechos humanos, los derechos de la mujer y la Constitución del Ecuador”.

Por lo anteriormente anotado ProJusticia desarrolló tres diferentes programas educativos a ser aplicados en las comunidades indígenas del país, que fueron desarrollados tomando en consideración las zonas geográficas que conforman el Ecuador. Estos programas basaron sus contenidos en temas específicos como:

- *“El Estado y el Derecho.*
- *Los Derechos Humanos.*
- *La equidad de género.*
- *Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos”.*⁵⁶

En la zona andina del país, la organización encargada de desarrollar uno de los programas a los cuales he hecho alusión en líneas anteriores, fue la Facultad

⁵⁶ Documento de Sistematización. *“Proyecto Derecho y Justicia para los Pobres”*. Banco Mundial – Fondo de Desarrollo Social Japonés – ProJusticia. Mayo de 2006. Pág. 8.

Latinoamericana de Ciencias Sociales⁵⁷, sede Ecuador, que enfocó sus puntos de acción en las provincias de Imbabura y Pichincha en la sierra norte del país, Cotopaxi y Chimborazo en la sierra central y, la provincia del Cañar en la sierra sur. Entre los resultados de este programa encontramos también como en otros programas un acercamiento por parte de las autoridades indígenas encargadas de administrar justicia y las autoridades civiles y judiciales; también el desarrollo de un programa educativo de Diplomado por parte de esta institución en Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico y, la ejecución de un proyecto denominado “*Monitoreo al Cumplimiento en el Ecuador del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas*”.

En la costa los programas educativos fueron desarrollados en las provincias de los Ríos, Manabí y Guayas, los cuales estuvieron a cargo de la -Corporación de Proderechos Ciudadanos-. Entre los principales logros que podemos mencionar dentro del desarrollo de estos programas están la elaboración de las cartillas de trabajo sobre Derechos Humanos, Derechos Humanos de las Mujeres y una cartilla acerca de la resolución de conflictos, que fueron desarrolladas en diferentes módulos.

En la zona amazónica del Ecuador, el encargado de desarrollar los programas educacionales para compatriotas de esa región, fue el -Centro sobre Derecho y Sociedad-; mismo que desarrolló sus actividades en 6 provincias orientales, siendo estas: Napo, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe.

Entre las principales actividades de los programas desarrollados en la amazonia, podemos mencionar algunos que como en las otras regiones del país enfocaron sus

⁵⁷ FLACSO - Ecuador.

puntos de acción en el desarrollo y conocimiento de los Derechos Humanos, las formas alternativas de resolución de conflictos y los manuales de formación para capacitadores y promotores de democracia, los cuales pueden ser utilizados indistintamente por varios actores como líderes comunitarios y juveniles, trabajadores sociales, etc.

Vale resaltar que en la zona amazónica del Ecuador, además de utilizar los medios tradicionales de transmisión de información, como son las cartillas o cuadernillos, se usaron también otros tipos de medios para llegar a la población, como estaciones de radio y sus radionovelas, las cuales fueron transmitidas en las 6 provincias antes mencionadas.

2. La implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Mediante el desarrollo de este componente lo que se buscaba era la masificación de espacios encaminados a la resolución de métodos alternativos para la resolución de conflictos y, de esta manera crear Centros de Mediación en varias ciudades y lugares del país, sobre todo en aquellas locaciones de difícil acceso, logrando de esta manera *supuestamente* reducir y agilizar las cargas procesales de muchos juzgados del Ecuador, pero por sobre todo brindar alternativas de solución de controversias a los lugares que por su difícil acceso no pueden acceder rápidamente a mecanismos de “*justicia oficial*” tal como lo expresa el Documento de Sistematización del caso.

2.1 “Proyecto Apertura de Centros de Mediación en Lugares de Difícil Acceso, donde no existen instancias judiciales que faciliten los conflictos”.

Este se ejecutó tanto en la zona norte del Ecuador, como también en la zona sur del mismo.

2.1.1. La Zona Norte del País.

El organismo encargado de desarrollar el proyecto en la Zona Norte fue la Corporación de Promoción Universitaria - Universidad San Francisco de Quito, la cual cubrió las zonas de Tulcán, Imbabura, Pichincha, Tungurahua y las Islas Galápagos. En el transcurso del desarrollo de este proyecto se crearon 7 Centros de Mediación en poblaciones como Cayambe, Otavalo, Mira, Baños de Agua Santa, Cotacachi, Santa Cruz en las Islas Galápagos y un Centro de Mediación adscrito al Municipio Metropolitano de Quito. De esta manera se logró capacitar a alrededor de 52 funcionarios y líderes comunitarios.

Con la creación de estos nuevos Centros de Mediación, que son pioneros en las zonas intervenidas, según los datos ofrecidos se logró además que se descongestionen los Centros de Mediación de las grandes ciudades capitales de provincia. Situación que es beneficiosa para los grandes empresarios, debido a que de esta forma los problemas de las comunidades no son tratados en los Centros de Mediación que se deben muchas de las veces a sus intereses.

2.1.2. La Zona Sur.

El desarrollo del proyecto de la Zona Sur se lo encomendó a dos organizaciones, siendo la primera el CIDES⁵⁸ y el Centro de Arbitraje y Mediación de las Cámaras de la Producción del Azuay.

Las provincias intervenidas fueron Los Ríos, Pastaza, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

En el desarrollo de las actividades por parte del CIDES y el Centro de Arbitraje y Mediación de las Cámaras de la Producción del Azuay, se crearon seis centros de mediación en las localidades de Macas, en el cantón Palenque (*el cual brindaría servicios a los cantones Baba y Salitre, tratándose de un Centro que tendría jurisdicción tanto en los Ríos como en el Guayas*), Cañar, Puyo, Loja y Yantzaza.

2.2. Proyecto Centro de Promoción y Fomento de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

En la búsqueda de encontrar caminos alternativos y dinámicos para la consecución de los objetivos de los medios alternativos de solución de controversias, se creó dentro de este proyecto un espacio al cual se lo denominó “ENLACE MASC ECUADOR – o – Espacio Abierto para la Cultura de Paz”. Entre las actividades de este espacio podemos mencionar, que el mismo *se ha encargado de impulsar por su cuenta el mejoramiento de usos y prácticas de los medios alternativos de solución de controversias en el país.*

⁵⁸ Alianza del Centro Sobre Derecho y Sociedad.

La organización ejecutora de este proyecto fue el -Centro Sobre Derecho y Sociedad- (CIDES). Mediante varias convocatorias realizadas entre los meses de agosto de 2004 y noviembre de 2005, el CIDES desarrolló seis talleres en total, siendo tres de ellos talleres enfocados a la capacitación de los asistentes al mismo, un Seminario de carácter Internacional y dos encuentros de carácter nacional.

Entre los resultados obtenidos por el desarrollo de este proyecto, podemos mencionar a aquellos que hacen relación a la creación de sistemas de ayuda y cooperación entre las personas que conforman los espacios conocidos como MASC; así también la colaboración recibida por varias organizaciones, destacando entidades internacionales como “Mediadores en Red de Argentina” y el Consejo Nacional de la Judicatura del Ecuador.

3. *Componente de Servicios de Defensoría Pública (Asistencia Legal Gratuita).*

Tal como lo expresa ProJusticia, en nuestra Constitución Política encontramos detallados muchos derechos que precautelan la existencia humana, estando entre estos el “*derecho a la defensa de toda persona*”⁵⁹, lo cual ha generado que se establezcan las figuras de los defensores públicos, los cuales son los encargados de defender a personas de escasos recursos.

En vista de que existían muy pocos Defensores Públicos en el Ecuador, se tomó en consideración impulsar la creación de servicios alternativos para suplir la falta de defensores encargados por parte del Estado para las personas de escasos recursos. Por lo

⁵⁹ “*Constitución Política de la Republica del Ecuador*”. Artículos 24 (numeral décimo). EDIJUR-Ediciones Jurídicas. 1998. Pág. 10

cual para llegar a suplir esta falencia se desarrollaron servicios de defensa gratuita por parte de los Colegios de Abogados de Pichincha y Guayas, mismos que estuvieron respaldados por la Asociación de Facultades de Jurisprudencia del Ecuador, logrando así que personas de escasos recursos por el hecho de no contar con la representación de defensores públicos, queden en la completa indefensión.

3.1 “Diseño del Modelo de Aplicación del Sistema de Asistencia Legal Gratuita y Ejecución del Programa Nacional de Capacitación para los operadores de la presentación del servicio”.

A raíz del trabajo realizado por parte de los Colegios de Abogados y de la Asociación de Facultades de Jurisprudencia del país, con el fin de brindar servicios de asistencia gratuita, nace el Proyecto “*Diseño del Modelo de Aplicación del Sistema de Asistencia Legal Gratuita y Ejecución del Programa Nacional de Capacitación para los operadores de la prestación del servicio*”.

*“Este proyecto generó toda la parte académica y de diseño del servicio de asistencia legal gratuita, elaborando un documento técnico en base de la experticia generada por los propios Colegios de Abogados, respecto de los sistemas, funciones y aplicaciones de la operatividad del servicio de asistencia. Por otra parte se generó el programa de capacitación de los defensores realizando el primer proceso de post grado en la especialización de Defensa Pública”.*⁶⁰

⁶⁰ Documento de Sistematización. “*Proyecto Derecho y Justicia para los Pobres*”. Banco Mundial – Fondo de Desarrollo Social Japonés – ProJusticia. Mayo de 2006. Pág. 26.

De la realización de este postgrado en Defensa Pública, se destaca que el mismo tuvo el aval del CONESUP, en el cual intervinieron alrededor de 150 abogados, los cuales en su totalidad aprobaron el mismo. Situación que es de destacarse, ya que con la aprobación del postgrado por parte de este número de estudiantes, se posibilitan las incorporaciones de nuevos defensores públicos en el Ecuador; lastimosamente y si esto no es así, simplemente nos damos cuenta que los cursos realizados y la incorporación de tan valioso grupo, solo responde a intereses propagandísticos y de mero trámite para justificar los gastos de los recursos otorgados para la realización de este programa.

Lo curioso es que muchos de los profesionales que intervinieron en este curso y en los demás cursos que se han desarrollado, no integran las nominas de los Defensores Públicos de las diferentes ciudades del país, sino más bien trabajan en instituciones sin fines de lucro, pero que a la larga brindan servicios relacionados al tema.

3.2. Proyecto Servicios de Asistencia Legal Gratuita.

De la misma forma que el proyecto anterior, en búsqueda de brindar servicios legales gratuitos para personas de escasos recursos, la Asociación Ecuatoriana de Facultades de Jurisprudencia del Ecuador, conjuntamente con los Colegios de Abogados de Pichincha y Guayas, pusieron en marcha este proyecto, mediante el cual se trataba de crear oficinas de asistencia legal gratuita, que serían conformadas por los abogados de los Colegios Profesionales antes mencionados.

Las organizaciones ejecutoras de este proyecto fueron específicamente los Colegios de Abogados de Pichincha y Guayas. Estos comenzaron sus labores desde marzo y abril de

2004 respectivamente hasta febrero de 2006. En este intervinieron 200 abogados, de los cuales 140 fueron capacitados en el ciclo del Diplomado de Defensa Pública y los 60 restantes fueron capacitados en Mediación, logrando de esta manera que los mismos conozcan alternativas diferentes en la solución de controversias o conflictos. Las materias en las cuales más desempeño tuvieron los abogados de estos proyectos fueron las relacionadas con violencia intrafamiliar y asuntos laborales.

4. Componente relativo a la Cultura de Paz.

Dentro de este componente se desarrollaron 3 proyectos, que buscaban hacer frente a los problemas relacionados con la violación e irrespeto de los Derechos Humanos, así como también la implementación de resolución alternativa de conflictos, lo cual generó planes de acción encaminados a la enseñanza de “*principios, valores de paz y justicia*” y, que serían enseñados a los niños y adolescentes del país.

4.1. Proyecto de Diseño, ejecución e implementación de programas de educación en valores y prevención del conflicto. (Proyecto Iruq y Sisa).

Mediante este proyecto lo que se trató de lograr fue que tanto niños como maestros desarrollen un ambiente cordial de trabajo, lo cual generaría una especie de convenios de tratamiento mutuo tanto entre los párvulos como entre los profesores, creando así lo que ProJusticia llama “*acuerdos de convivencia*”.

La entidad encargada de ejecutar este programa fue la DNI ⁶¹ del Ecuador, la cual centró sus actividades en las Provincias de Esmeraldas y Pichincha al norte del país, Chimborazo en la parte central del Ecuador y en el Cañar en la parte sur de la nación.

DNI del Ecuador mediante el desarrollo de este proyecto, capacitó a 3262 niños en un total de 32 escuelas de las provincias antes mencionadas, tanto en español como en quechua gracias al apoyo interinstitucional entre la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, ProJusticia y la organización encargada de este proyecto.

Otros de los logros a destacar conseguidos en el desarrollo de este proyecto es la institucionalización de la “*queja*” como una alternativa de respuesta a las demandas de los menores de edad; como también la ejecución de una “*propuesta de educación en valores y prevención de conflictos cuyos beneficiarios fueron niños y niñas con discapacidades*”, proyecto que se desarrollo con el apoyo de Instituto Nacional de Audición y Lenguaje (INAL) y el Departamento de educación Espacial de la dirección Provincial de Educación de Pichincha.

4.2. Proyecto de Diseño, ejecución e implementación de un programa de educación en mecanismos alternativos de resolución de conflictos y derechos humanos orientados a la construcción de una cultura de Paz en colegios ubicados en zonas de alto nivel de conflictividad social en sectores urbano marginales y rurales.

⁶¹ Defensa de los Niños Internacional.

Este proyecto fue ejecutado por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador en las provincias de Carchi, Pichincha y Sucumbíos. El mismo tenía la finalidad de reducir los niveles de violencia en colegios ubicados en zonas de riesgo y conflictividad social, involucrando de esta manera a los adolescentes para que sean ellos mismos los que solucionen estos problemas.

Entre los varios resultados de este proyecto, podemos mencionar el incremento de las prácticas de resolución alternativa de controversias en varios colegios intervenidos. Esto va acompañado con la firma del Convenio entre la Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador y el Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, el cual versa sobre el desarrollo de un Programa de Educación en DDHH, para los alumnos de educación secundaria, *el cual todavía no se ha concretado.*

4.3. Proyecto de Diseño, ejecución e implementación de un programa de educación en mecanismos alternativos de resolución de conflictos y reconocimiento, convivencia y participación ciudadana orientados a la construcción de una Cultura de Paz en colegios afectados por la existencia de pandillas juveniles. (Proyecto Pacto Educativo de Paz y Vida).

Este proyecto vio la luz el 1 de abril de 2004 y llegó a su fase final el 9 de noviembre de 2006. Este tenía la finalidad de disminuir las acciones violentas en las que se veían inmersos 12 colegios de las provincias de Azuay y Cañar⁶², situación por la que en los

⁶² Hay que tomar en consideración que en las provincias del Cañar y Azuay existe un alto grado de migración de sus pobladores hacia el extranjero, situación que genera así como genera un beneficio al país por los dividendos enviados, genera también un sin número de problemas, entre esos los altos índices de violencia por parte de los hijos de los emigrantes, mismos que por el hecho de no contar con la presencia física de sus padres, desarrollan conductas violentas, lo cual se ve acrecentado con otros factores como la aparición de las denominadas pandillas, aspectos económicos, etc.

mismos se implementaron procesos de promoción de liderazgo, diálogo y cultura de paz.

En los 12 colegios intervenidos con este proyecto, se crearon lo que se conoce como “*células de paz*”, mismas que son conformadas por 8 a 10 estudiantes y que son las encargadas de realizar propuestas y liderar grupos en sus colegios, que tiendan a generar una cultura de paz. También se destacan los métodos alternativos utilizados para que los muchachos de estos colegios tengan actividades extracurriculares que para mi forma de ver los mantengan alejados de situaciones de violencia, siendo estos la pintura, el repujado, el baile, la creación de graffitis, etc.

Conclusiones.

1. Las Reformas de Primera Generación desarrolladas en la década de los 90 del siglo pasado por el BM, no alcanzaron el impacto esperado, debido a que las mismas abarcaban circunstancias generales más no circunstancias específicas para cada país. Esto generó en la región etapas de recesiones y crisis, como también aumentos en los niveles de desigualdades y pobreza en nuestra región, a lo cual se le adiciona problemas como la pérdida de trabajo por parte de la mano de obra no calificada, lo que obligó a que muchos hogares busquen nuevas alternativas de subsistencia, situación que generó altos índices de deserción escolar y colegial por parte de los miembros más pequeños de estos hogares, para así poder llevar fuentes de ingresos a sus familias.
2. Dentro de los múltiples factores del fracaso de las Reformas de Primera Generación, estuvieron los planteamientos erróneos en sus postulados, ya que los que los mismos fueron formulados basándose en realidades ajenas a las cuales iban a ser aplicadas, tal como reformas macroeconómicas y procesos privatizatorios, tratándose así de fortalecer al sector privado, en vez de hacerlo para el interés general.
3. Desde la visión del BM varias de las instituciones estatales en la actualidad, por no decir todas, gozan de un desprestigio colectivo en la mayoría de nuestros países latinoamericanos. Entre estas instituciones podemos mencionar a las encargadas de administrar justicia, instituciones que se han visto inmersas en una serie de escándalos de corrupción y de irrespeto a sus ordenamientos

jurídicos, situación que en el ámbito internacional nos hace ver como países nada atractivos para la inversión.

4. Muchos de los cambios realizados en Latinoamérica en los aspectos económicos, siempre han estado acompañados de una serie de cambios con lo que respecta a los sistemas jurídicos, actuando estos en forma de complemento.
5. En sentido clásico el Estado es el único actor capaz de generar cambios dentro de su jurisdicción. En la actualidad esto ha cambiado completamente, debido al apareamiento de nuevos actores en la esfera internacional, mismos que incluso han logrado desarrollar mucha más influencia que algunos países del mundo.
6. Los cambios generados en los aparatos judiciales de la región, fueron cambios generalizados, es decir similares en casi la mayoría de los países intervenidos, aunque variaban en casos específicos, situación que no sucedió con las reformas de primera generación, en donde los cambios impulsados fueron generales.
7. Aunque existe una división de poderes estatales en teoría, en la realidad eso no se concreta en nuestros países, ya que tanto Legislativo como Ejecutivo interfieren en el Poder Judicial, lo que genera que el mismo sea desplazado por los otros dos poderes, haciendo de esta manera que este se vuelva más dependiente de aquellos.
8. El impulso y reformas a varios de nuestros cuerpos legales, tal como el nuevo Código de Procedimiento Civil, Penal y Laboral, como también la creación del

Código de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador, obedece a una especie de plan de acción que se viene desarrollando en los países de la región, tratando de esta forma que esta clase de leyes se homogenicen.

9. Además de las intenciones de cambio por parte del BM para que ciertas ramas del Derecho se homogenicen, también se busca que el Derecho se actualice, por lo que se ha propiciado una serie de cambios, entre estos, la implantación de la Oralidad en el país y varios países de la región, lo cual además de generar agilidad y celeridad en los trámites judiciales, ha generado que tanto jueces, funcionarios judiciales y abogados se preparen más al momento de actuar, aunque muchas de las veces la falta de conocimiento o la falta de preparación hacen que esto no se realice.
10. El acceso a la justicia es uno de los grandes problemas que azotan a nuestros países; no solo por los factores económicos y físicos que no permiten que ciudadanos de escasos recursos, o que viven en zonas alejadas accedan al mismo, sino también debido a un sinnúmero de barreras psicológicas e informativas.
11. Como ya lo exprese anteriormente, el Derecho evoluciona, motivo por el cual estudiantes, abogados y demás involucrados deberán estar capacitándose continuamente. Situación que ha desembocado a que en la actualidad los abogados se conviertan en especialistas.

12. Para que cambien los sistemas de enseñanza en nuestras Facultades de Derecho, no solo deben cambiarse sus pensum, sino también algunas de sus políticas internas como las que están relacionadas con las remuneraciones que reciben los Catedráticos, las que propenderán a que ellos sean mejor pagados, logrando de esta forma que los mismos se dediquen a tiempo completo a la enseñanza de sus materias asignadas. De esta manera se mejorarán los niveles de enseñanza, se generará más investigación por parte de los Maestros, así como también por parte de los estudiantes. Situación que de implantarse debería ser extensiva a los funcionarios judiciales, mismos que al ser bien remunerados no se verán tentados de caer en las garras de la corrupción.

13. Los proyectos desarrollados por ProJustica han abarcado un sinnúmero de temas y problemáticas. A los mismos se los puede considerar como las bases del cambio en la administración de justicia en el país en estos últimos años, aunque vale resaltar que todavía faltan muchas cosas por hacer, entre ellas eliminar la corrupción existente en nuestras dependencias judiciales.

14. Para concluir quiero terminar expresando una vez más que, las reformas de segunda generación impulsadas por el Banco Mundial, desde sus inicios han tenido como único objetivo generar cambios en nuestros sistemas judiciales para beneficiar a los inversionistas extranjeros que quieren invertir en nuestros países y, no lo han hecho antes por recelo a ser víctimas de nuestros sistemas de administración de justicia, los cuales supuestamente no les garantizan el respecto de sus derechos.

Bibliografía.

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington, DC. 1997

Banco Mundial. Ecuador. “Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio”. Alfaomega. Colombiana S.A. 2005.

Cesar Rodríguez. Nuevos rumbos en la administración de justicia. “El Regreso de los programas de derecho y desarrollo”. Bogota – Colombia. Diciembre. 2002.

Cristina Carvalho Pacheco. Nuevos rumbos para la administración de justicia. “Directrices del Banco Mundial para la Reforma judicial y Estado de derecho”. Bogota. Colombia. Diciembre de 2002.

Constitución Política de la Republica del Ecuador. EDIJUR-Ediciones Jurídicas. 1998.

Declaración de Santiago de la II Cumbre de las Américas.

Foro Internacional. Las Teorías de los Regimenes Internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. México. Octubre – Diciembre de 1999.

Joseph E. Stiglitz. El rumbo de las Reformas – Hacia una Nueva Agenda para América Latina. Artículo expuesto en una de las conferencias con ocasión de la Segunda Cátedra Raúl Prebish, dictada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile. 26 de Agosto de 2002.

Luís Hidalgo López. La Telaraña Legal. Editorial Jurídica del Ecuador. Quito. 1999.

Marcel Merle. Sociología de las Relaciones Internacionales. Alianza Universidad. 2000.

Maria Dakolias. El sector judicial en América Latina. Elementos de reforma. Documento Técnico del Banco Mundial, Numero 319S. 1997.

ProJusticia. Banco Mundial – Fondo de Desarrollo Social Japonés. Documento de Sistematización. Proyecto Derecho y Justicia para los Pobres. Ecuador. 2002-2006. Mayo de 2006.

Ximena Endara Osejo. Modernización del Estado y reforma jurídica. Ecuador 1992-1996. Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar. 1999.

www.projusticia.org.ec Historia de Projusticia.

www.projusticia.org.ec Informe Final del cierre del Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de la Administración de Justicia en el Ecuador. (Convenio BIRF-4066-EC).

www.projusticia.org.ec Informe Final del Convenio de Cooperación Técnico No Reembolsable. (ATN/SF-5687-EC).