

# ¿ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS?

Informe sobre derechos humanos  
Ecuador 2009

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, PADH  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) del 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
E-mail: [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec) • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) • <http://www.abyayala.org>

---

# Avances en la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia. Balance 2009

## Justicia



Gina Benavides

El derecho es un instrumento de un fin mayor: la justicia.  
*Amilton Bueno de Carvalho*

### La justicia como derecho humano

El primer alto comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, José Ayala Lasso,<sup>1</sup> afirmó que la justicia es un derecho humano, destacando para ello el papel que jugaron tribunales como el de Nuremberg, para el esclarecimiento de la verdad y la lucha contra la impunidad.

Los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y muchas Constituciones, incluida la ecuatoriana, ubican a la justicia como un elemento fundamental para la protección de derechos humanos. Se proclama así que una manera de conseguir que los derechos de las personas, comunidades y pueblos sean protegidos es a través de la actuación imparcial y eficaz de tribunales o jueces independientes. Lo cual a su vez determina el papel de los jueces quienes deben salvaguardar los derechos humanos en varios sentidos: dejando sin efecto las normas o actos que los conculquen, restaurando las situaciones de hecho alteradas, determinando la sanción para los delitos cometidos.<sup>2</sup>

Los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos reconocen el derecho a acceder a la justicia y a contar con un recurso efectivo para acudir a tribunales competentes e independientes que los amparen contra actos de violen sus derechos fundamentales.<sup>3</sup> Además, estos instrumentos han estable-

cido una serie de garantías mínimas que la administración de justicia debe cumplir para alcanzar un proceso justo.<sup>4</sup>

Así, la justicia es un derecho que comporta en sí mismo la realización de otros derechos; además, bajo los términos de Goldschmidt, es un valor en sí mismo y sirve para valorar y orientar la comprensión y efectiva realización de los derechos humanos.<sup>5</sup>

Sin duda, el problema está en la comprensión y el alcance de este valor. Como lo explica Zagrebelsky, históricamente los derechos humanos se han situado desde dos horizontes: el de la libertad y el de la justicia. Su comprensión desde uno y otro horizonte han determinado el tipo de sociedad que se construye y en el que se desarrollan. Las primeras con una preeminencia en los derechos y las segundas en los deberes.<sup>6</sup> Esta comprensión ha llevado a procesos de exclusión de una u otra tendencia. No obstante, la complejidad social y la visión integral de los derechos exigen actualmente una visión articulada que permita la construcción de una sociedad donde los derechos y deberes sean asumidos como correlativos y vinculados estrechamente con la noción igualdad y no discriminación, y en los que exista una garantía de condiciones materiales que hagan efectivo su ejercicio.

## La crisis de la justicia ecuatoriana

El proceso de reestructuración de la administración de justicia ecuatoriana se ha extendido por casi dos décadas. Se inició en 1992, y ha tenido momentos de aguda crisis como los vividos a finales de 2004 y en 2008.

Así, el 8 de diciembre de 2004, el Congreso Nacional, previo acuerdo con el Ejecutivo, de manera inconstitucional, cesó treinta y un jueces de la Corte Suprema de Justicia, elegidos en 1997; e inmediatamente eligió a nuevos magistrados pertenecientes a la mayoría de gobierno. Éstos privaron al Consejo de la Judicatura (órgano de gobierno) de competencias administrativas y disciplinarias, iniciaron una reestructuración en los niveles inferiores de la justicia y anularon tres juicios penales seguidos contra dos ex presidentes y un vicepresidente de la República.<sup>7</sup>

Estos hechos generaron una ola de rechazo social por la cual, el Presidente de la República, Lucio Gutiérrez, el 15 de abril de 2004, procedió a destituir a la Corte elegida ilegalmente; y dos días después, el Congreso Nacional dejó sin efecto la resolución mediante la cual eligió a los nuevos magistrados, no obstante lo

cual, no restituyó a los magistrados destituidos, hecho que determinó que el país se quedé materialmente sin Corte Suprema de Justicia.

El 12 de mayo de ese mismo año, el Congreso expidió una ley reformativa a Ley Orgánica de la Función Judicial, mediante la cual estableció un Comité Calificador para elegir en base a un sistema de méritos, por esa única vez, a los nuevos magistrados. Este proceso fue seguido por veedurías nacionales e internacionales,<sup>8</sup> y sobre la base de sus resultados, el 30 de noviembre de 2005, se posesionó a los nuevos magistrados seleccionados. De esta forma, la Corte Suprema, tras siete meses de inactividad, quedó nuevamente conformada por treinta y un magistrados y veinte y un conjuces.

Cuando el tema de la designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia parecía superado, la Asamblea Constituyente de 2008, contando con una mayoría afín al partido de gobierno, estableció que a los diez días de proclamados los resultados oficiales del referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, concluirían las funciones de los treinta y un magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y entre ellos, vía sorteo público, se escogería a veintiún jueces que conformarían la Corte Nacional de Justicia.<sup>9</sup>

Con esta aprobación, los treinta y un magistrados de la Corte Suprema de Justicia debían concluir sus funciones el 27 de octubre de 2008. Sin embargo, cinco días antes, renunciaron a sus cargos, negándose a ser objeto de selección por sorteo, cuestionando la reducción de su número y cuestionando la facultad de la Corte Constitucional para revisar sus fallos.

Ante el vacío legal creado, la Asamblea Nacional promovió una consultó a la Corte Constitucional de Justicia, para enfrentar esta crisis. Esta instancia, mediante sentencia interpretativa<sup>10</sup> estableció la constitucionalidad del sorteo,<sup>11</sup> y determinó que en caso de que los magistrados sorteados no se posesionen, podrían ser reemplazados por los magistrados no favorecidos, o en su defecto por los conjuces permanentes y a falta de éstos por los presidentes de las cortes superiores con los mejores puntajes.

Siguiendo estos lineamientos, el 17 de diciembre de 2008, se posesionaron los veinte y un jueces de la Corte Nacional de Justicia: cinco ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia y dieciséis conjuces permanentes. Estos funcionarios debían ser reemplazados por los designados por el Consejo de la Judicatura, una vez que éste se conforme, sin embargo, este hecho no se produjo durante el año 2009, con lo cual la justicia se mantuvo en un proceso de transición prolongada, con jueces provisionales.

## Justicia y nuevo marco constitucional

La aprobación de la nueva Constitución de la República<sup>12</sup> marca un hito importante para la concepción de justicia y para el funcionamiento de la administración de justicia en el Ecuador. Su regulación está prevista en más de sesenta artículos, distribuidos en siete de los nueve títulos de este cuerpo jurídico, a lo que se agregan cinco disposiciones transitorias y siete artículos del Régimen de Transición (ver Anexo 1. Marco Constitucional de la Justicia en el Ecuador).

Bajo este marco, la justicia tiene un tratamiento múltiple: es uno de los elementos constitutivos del Estado, forma parte de los derechos, es una garantía para la protección efectiva de los derechos y las políticas públicas, es una de las cinco funciones del Estado, se la contempla en el régimen de desarrollo, sirve como principio orientador de las relaciones internacionales; y es garante de la supremacía constitucional.

Las regulaciones sobre la justicia tienen un amplio desarrollo dogmático a través de una serie de principios que orientan su comprensión, ejercicio y protección, bajo un modelo garantista. Los elementos centrales para esta comprensión son:

- La caracterización del Estado como constitucional de derechos y justicia. Como lo sostiene Ramiro Ávila, “la invocación del Estado a la justicia no significa otra cosa que el resultado del quehacer estatal, al estar condicionado por la Constitución y los derechos en ella reconocidos, no puede sino ser una organización social y política justa”.<sup>13</sup>
- El carácter de justiciable a todos los derechos, rompiendo así con la clásica comprensión de que sólo algunos tipos de derechos (civiles u políticos) podían llegar a ser reclamados judicialmente.
- La determinación clara de la responsabilidad del Estado frente a las limitaciones o restricciones que impidan un acceso efectivo e imparcial a la justicia.
- La determinación de la tutela efectiva como un derecho específico, el cual anteriormente sólo era considerado como parte de las garantías del debido proceso. A ello se une un amplio desarrollo de las garantías del debido proceso y penales, asumidas también como derechos constitucionales.
- La ubicación de las garantías jurisdiccionales como mecanismos efectivos para el ejercicio y defensa de los derechos constitucionales.

La Constitución contempla un capítulo expreso sobre la estructura y funcionamiento de la justicia. En ella se ubican tanto principios que orientan la administración de justicia como principios para la Función Judicial. Se reconoce expresamente a la justicia indígena, aunque inscrita en un proceso de unificación jurisdiccional y se fijan sus relaciones con la justicia ordinaria. Y se contemplan disposiciones para la organización de esta función, a partir de cuatro tipos de órganos: jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos.

En este capítulo llama la atención la inclusión de la rehabilitación social, pese a que es una institución que forma parte de la Función Ejecutiva; la única mención que lo vincula con el sector justicia es la determinación de las funciones de los jueces de garantías penitenciarias.

Reafirmando la concepción de la justicia como un servicio público, dentro del régimen de desarrollo se ubica a la justicia como uno de los sectores prioritarios para el egreso del presupuesto del Estado y un servicio estratégico que no puede ser paralizado.

Junto a estas disposiciones que hacen relación directa a la administración de justicia y Función Judicial, la Constitución contempla artículos que ubican a la justicia como un valor que guía el ejercicio de otros derechos como el de educación, de la ciudad y principio de orientación de las relaciones internacionales del Estado.

Finalmente, en el capítulo sobre supremacía constitucional se determina la existencia de la justicia constitucional y se reconoce la potestad de los jueces de observar la inconstitucionalidad de las normas, estableciéndose un procedimiento específico para su declaratoria.

Como se puede observar el nuevo marco constitucional tiene implicaciones directas para el campo de los derechos humanos. La justicia es un principio, derecho, garantía, función del Estado y servicio supeditado a la plena realización y garantía de los derechos. Esta es su esencia y razón de ser. Todo ello unido a su rol de fuente de limitación al poder permite ubicar el papel fundamental que ella tiene para la vigencia de los derechos humanos.

Esto implica además un cambio en el rol de los jueces, los cuales asumen un papel protagónico, pasando de meros intérpretes del texto legal, a aplicadores del contenido material de la Constitución, interpretando la realidad social, cultural y política en cada caso concreto, personas que utilizan el derecho como un instrumento a favor de la justicia, y por tanto, garantes de los derechos humanos.

## Adecuación al nuevo marco constitucional

En el año 2009, se dieron algunos pasos para adecuar la normativa secundaria, la institucionalidad y las políticas públicas de justicia al nuevo marco constitucional. Este proceso no estuvo ajeno a las críticas, a la disputa de intereses y a las limitaciones en la comprensión del enfoque garantista. Veamos a continuación los principales avances y limitaciones.

### *Normativa secundaria*

La primera disposición transitoria de la Constitución determinó plazos máximos para que la Asamblea Nacional proceda a la aprobación de legislación prioritaria en materia de justicia.

Durante el año 2009, de seis leyes prioritarias se aprobaron dos, que incluyen a dos más; y quedaron pendientes dos. Las leyes aprobadas fueron el Código Orgánico de la Función Judicial, en el cual se integraron a las leyes de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública. Este Código fue aprobado quince días después del plazo previsto para la primera y segunda ley, pero con anticipación al previsto para la tercera. Y la otra ley fue la Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuya aprobación se produjo cinco días después del plazo previsto.

Se encuentran pendientes de aprobación la Ley Penal y de Procedimiento Penal Militar y Policial, normas fundamentales para dar cumplimiento al mandato constitucional de incorporación de este tipo de jurisdicción a la justicia ordinaria; y la ley de registros, importante también para la regulación de uno de los organismos auxiliares de la Función Judicial (ver cuadro en la siguiente página).

La aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial se desarrolló en un clima de aportes y cuestionamientos. La Corte Nacional de Justicia, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública formularon observaciones puntuales al proyecto y en general evidenciaron consenso sobre su pertinencia y articulación con el mandato constitucional.

Los cuestionamientos vinieron de la Fiscalía General del Estado, los trabajadores judiciales, los colegios de abogados, los notarios y algunas facultades de Jurisprudencia. El Fiscal General demandó el respeto a la autonomía e independencia fiscal negándose a que los fiscales pasen a ser controlados por el Consejo de la Judicatura y amenazó incluso con dejar su cargo si ello ocurriera.<sup>14</sup> Los notarios y facultades de Jurisprudencia apoyaron esta posición. Finalmente, este debate se cerró con la incorporación de disposiciones que prevén la incorpora-

<b>Ley prioritaria</b>	<b>Plazo</b>	<b>Iniciativa de</b>	<b>Datos de trámite y aprobación</b>
Ley reguladora de la Función Judicial	120 días (17-02-09)	Presidente de la República	Aprobada el 3 de marzo de 2009, por la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional, como Código Orgánico de la Función Judicial. Ley 0, publicado en el ROS 544, de 9 de marzo de 2009.
Ley del Consejo de la Judicatura	120 días	Presidente de la República	Integrada en el Código Orgánico de la Función Judicial.
Ley que regula el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de la constitucionalidad	360 días (17-10-09)	Presidente de la República	Aprobada el de 2009, por la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional como Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ley s/n, RO 52 (suplemento 2), de 22 de octubre de 2009.
Ley que regula la Defensoría Pública	360 días	Presidente de la República	Integrada al Código Orgánico de la Función Judicial.
Ley Penal y la Ley de Procedimiento Penal en materia militar y policial	360 días	Presidente de la República	Proyecto de ley 2009-071, presentado el 2 de septiembre de 2009, con informe para primer debate el 11 de noviembre de 2009. Pendiente aprobación.
Ley que regule los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad	360 días	Asamblea Nacional Francisco Velasco	Proyecto de ley 2009-053, presentado el 18 de agosto de 2009, con informe para segundo debate el 20 de octubre de 2009. Pendiente aprobación.

ción de los criterios del Fiscal para los procesos de selección y evaluación de los fiscales.

Los trabajadores judiciales formularon observaciones sobre el alcance de la escuela y carrera judicial y los procesos de evaluación.<sup>15</sup> Por su parte, los colegios de abogados cuestionaron la atribución asumida por el Consejo de la Judicatura para registrar a los profesionales del Derecho, sosteniendo que ello atentaba al libre ejercicio profesional y los sometía al control judicial, sin ser órgano de esa función.

Como se puede notar, el debate público se centró en la disputa de escenarios de poder y reivindicaciones gremiales, dejando poco espacio para profundizar y difundir el nuevo paradigma que sobre el servicio judicial este Código contempla.

En relación a la aprobación de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional esta se desarrolló en un clima de mayores consensos. En general, se consideró a la iniciativa como un paso importante para el

proceso de constitucionalización de la justicia y para el funcionamiento de las garantías constitucionales. Esta ley incorpora importantes principios en materia de interpretación y argumentación constitucional, inscritos en la visión garantista y bajo el paradigma del neoconstitucionalismo. Pese a ello, este proceso también evidenció las limitaciones en la comprensión del nuevo paradigma,<sup>16</sup> y que dio como resultado la introducción de normas de carácter restrictivo que limitan el alcance de algunas de las garantías.<sup>17</sup>

Adicionalmente a estas normas prioritarias, la Asamblea Nacional expidió otras con incidencia en el tema de justicia. Estas fueron:

Título de la norma	Iniciativa de	Datos aprobación
Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y otras normas	Presidente de la República	Aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, Ley s/n, publicada en el RO 555, de 29 de marzo de 2009.
Ley reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de genocidio	Asamblea Nacional Edison Narváez y Mario Játiva	Aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, Ley 1, ROS 578B, de 24 de abril de 2009.
Ley Reformatoria al Título V del Libro segundo del Código de la Niñez y Adolescencia	Asamblea Nacional Betty Amores	Aprobada por Asamblea Nacional, Ley 00, ROS 643, de 28 de julio de 2009.

La reforma del Código de Procedimiento Penal fue impulsada por el Ejecutivo basándose en una propuesta elaborada por las autoridades del área de seguridad.<sup>18</sup> Con ella, se buscaba promover una nueva política criminal, enmarcada en el fortalecimiento del sistema acusatorio.<sup>19</sup>

La versión original del proyecto fue modificada por la comisión a cargo de su conocimiento,<sup>20</sup> incorporando aportes de jueces, catedráticos, abogados y espacios institucionales como el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). La discusión del proyecto evidenció la necesidad de una reforma integral al sistema penal, por lo que se considero que la reforma era un primer de ese proceso.

La ley aprobada permitió registrar avances importantes para el funcionamiento del modelo acusatorio y los principios de intervención penal mínima y oportunidad. Así en materia procesal penal la reforma abordó los temas de: el carácter excepcional de la prisión preventiva, el establecimiento de medidas cautelares y mecanismos de sustitución de la prisión preventiva, la determinación de audiencias para los casos de flagrancia y medidas cautelares, los mecanismos para el archivo de casos y para promover acuerdos de reparación y transformación de la acción; y la delimitación de las funciones de los jueces de garantías penales.

Además, acogiendo el pedido de CONAMU se exceptuó la aplicación de la conversión, acuerdos reparatorios, principio de oportunidad y suspensión condicional del procedimiento en los casos de delitos sexuales y de violencia contra la mujer.

En relación al Código Penal incorporó avances importantes como la tipificación de delito de odio, tema sobre el cual se produjo un intenso debate sobre su alcance como delito o agravante y su grado de aplicación práctica; la tipificación de la violencia intrafamiliar y la consideración como contravención del hurto o robo de bienes cuyo valor no pase de tres remuneraciones básicas unificadas.

De esta forma, bajo un aparente consenso sobre el espíritu garantista de la propuesta, la reforma fue aprobada. Sin embargo, tres meses después este espíritu cambió por un discurso punitivo con la presentación de trece proyectos de reforma, liderados por la oposición,<sup>21</sup> la Fiscalía,<sup>22</sup> la Presidencia de la República<sup>23</sup> y al que se sumaron miembros del bloque de gobierno.<sup>24</sup> Estas propuestas estuvieron encaminadas a limitar el alcance de las reformas penales aprobadas, en especial en el tema de la cuantía de las contravenciones por hurto y robo,<sup>25</sup> y enmarcadas en el impulso de iniciativas de creación de nuevos tipos penales<sup>26</sup> como un mecanismo de respuesta al clamor ciudadano por el incremento de la delincuencia e inseguridad en el país.

El informe emitido por la comisión a cargo de la revisión de estas propuestas,<sup>27</sup> vislumbra que se aprobarán algunas propuestas restrictivas, hecho que constituirá una acción regresiva, contraria al principio constitucional de progresividad e *indubio pro reo*. Además, evidencia los límites de la cultura político jurídica imperante en el país, para asumir el paradigma garantista y refleja el manejo populista del tema de la justicia penal.

En relación a las otras leyes aprobadas cabe destacar la importancia que tiene para derechos humanos la tipificación del delito de genocidio como mecanismo específico para sancionar entre otros el exterminio de pueblos, en especial los que se encuentran en aislamiento voluntario; y la reforma sobre alimentos, por la cual se introdujeron criterios y mecanismos de garantía para el derecho de niños, niñas y adolescentes a una pensión digna.

Se debe indicar también que junto al desarrollo normativo legislativo, la Corte Nacional de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura emitieron resoluciones para adecuar el funcionamiento institucional y la potestad jurisdiccional al nuevo marco constitucional y de legislación secundaria aprobado. Entre estas resoluciones se destacan las directrices para la ejecución de la pena ante la ausencia de funcionamiento de los jueces de garantías penitenciarias,<sup>28</sup> y las relativas al juzgamiento de los delitos policiales y militares,<sup>29</sup> con lo cual se avanzó en el

cumplimiento del mandato constitucional que fijó el traslado de esta jurisdicción a la justicia ordinaria.

De esta forma, se observa que durante el año 2009, se dieron pasos iniciales para adecuar la legislación secundaria al nuevo marco constitucional. En general, las cinco normas aprobadas, aunque con algunas limitaciones, reflejan un esfuerzo por estructurar un sistema garantista basado en la protección de las personas. Sin embargo, preocupa que esta aprobación estuviera inmersa en un proceso de disputa política, que interpreta de manera restrictiva los principios constitucionales, en especial en materia penal. Sin duda un punto a resolver, y que se mantiene en tensión permanente, son los alcances de la seguridad y los derechos humanos. Cómo encontrar una adecuada canalización de los mismos y evitar el uso populista de las demandas de seguridad, es uno de los retos para la real concreción del sistema garantista penal.

Si bien los esfuerzos en este primer año estuvieron centrados en incidir en la estructura del sistema judicial y medidas emergentes en el campo penal, la reforma sobre alimentos, evidenció que el tema de la justicia exige una visión amplia e integral sobre las demandas de justicia de la población; por ello se vislumbra la necesidad de cubrir otros campos como: el laboral, agrario, de niñez y adolescencia, mujeres, indígenas, inquilinato, etcétera.

Por último, en este año fue claro que la iniciativa para la presentación de proyectos de ley sobre administración de justicia estuvo centrada en el Ejecutivo. Aunque el Legislativo jugó un rol importante en la canalización de procesos de aporte y de reestructuración de los proyectos, se evidencia que hay muy poca iniciativa para la formulación de proyectos propios. La Corte Nacional de Justicia presentó tan sólo un proyecto de ley de Casación y Revisión,<sup>30</sup> pese a que constitucionalmente está facultada para presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de Justicia (art. 184 de la Constitución ecuatoriana). Por su parte, la Fiscalía aunque sostuvo públicamente que elaboraría un proyecto de Ley de Justicia Indígena, para evitar los actos de justicia por mano propia, no lo presentó.<sup>31</sup>

Frente a ello, es importante considerar que el liderazgo del Ejecutivo en la formulación de los proyectos sobre justicia, debería ser reemplazado por una participación más directa de los diferentes órganos de justicia, así como fortalecer el papel de la ciudadanía tanto para la formulación como para el debate de las normas, garantizando que puedan opinar las personas, pueblos y comunidades que en su cotidiano tienen demandas concretas de justicia y enfrentan el funcionamiento real del sistema.

## Institucionalidad

La Constitución de la República establece que la Función Judicial se compone de cuatro tipos de órganos:

1. Jurisdiccionales: Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales, tribunales, juzgados.
2. Administrativos o de gobierno: Consejo de la Judicatura.
3. Auxiliares: notarios, martilladores y depositarios.
4. Autónomos: Fiscalía General del Estado y Defensoría Pública.

Las disposiciones transitorias de la Constitución y en el Régimen de Transición establecieron medidas para adecuar la institucionalidad pública de justicia a este nuevo marco. Su cumplimiento fue parcial en 2009, debido al retardo en la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ente a quien corresponde la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura, y éste a su vez de los jueces de la Corte Nacional de Justicia.

Veamos a continuación de manera esquemática el cumplimiento que estas disposiciones tuvieron en el año.

### Disposiciones transitorias

Disposición	Cumplimiento
<b>Séptima</b> Se respetará la estabilidad de los funcionarios judiciales que no son de libre remoción. Respeto a su jerarquía y remuneración	Los funcionarios de la ex Corte Suprema, Consejo Nacional de la Judicatura, Cortes Superiores, Tribunales Distritales y Penales fueron reasignados y se respetó su estabilidad.
<b>Octava</b> Se remitirán procesos a la Corte Nacional de Justicia de Corte Suprema de Justicia y Cortes policial y militar	Los procesos de la antigua Corte Suprema de Justicia fueron asumidos por la nueva Corte Nacional de Justicia, una vez que se emitió la sentencia interpretativa de la Corte Constitucional. <sup>32</sup> En diciembre de 2009, los juicios de las Cortes Policial y Militar fueron entregados a la Corte Nacional de Justicia, en la cual se creó una sala especializada para esta materia.
<b>Novena</b> Implementación del Servicio Notarial en un plazo no mayor de 360 días, a partir de la conformación del Consejo de la Judicatura	Se mantiene pendiente hasta la conformación del Consejo Nacional de la Judicatura. Notarios y notarias están con funciones prorrogadas.
<b>Décima</b> Defensa Pública dependerá por un año de Ministerio de Justicia	Durante el año 2009, la Unidad Transitoria de Gestión de la Defensa Pública Penal se mantuvo como una unidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Como se observa, el principal avance fue la remisión de los procesos de la justicia penal y policial a la justicia ordinaria. Un reto importante para el año 2010 es la implementación del servicio notarial y la estructuración de un servicio de defensa pública que amplíe sus funciones, hasta ahora centradas en el campo penal, hacia los de niñez y adolescencia y al laboral.

### Régimen de transición

<p><b>Art. 20</b> Conformación de Consejo de Judicatura en un plazo no mayor a 180 días</p>	<p>El Consejo de la Judicatura provisional se integró con nueve vocales, de acuerdo a lo dispuesto por la sentencia interpretativa de la Corte Constitucional: se prorrogó en funciones a los vocales del antiguo Consejo Nacional de la Judicatura y se nombró a dos vocales más.</p>
<p><b>Art. 21</b> Conformación provisional de la Corte Nacional de Justicia.</p>	<p>La Corte Nacional de Justicia se integró con 21 jueces, de conformidad a lo dispuesto por la resolución de la Corte Constitucional. De acuerdo a ésta, el Tribunal Supremo Electoral debería proceder al sorteo de los 21 jueces, la ausencia de éstos sería cubierta con los ex magistrados no sorteados, los conjuces de éstos o los presidentes de las Cortes Superiores.</p>
<p><b>Art. 22</b> Conformación de la Corte Nacional de Justicia y organización de las Cortes Superiores y Tribunales Distritales y Penales</p>	<p>Se encuentra pendiente, porque no se ha conformado el Consejo Nacional de la Judicatura. Miembros del Consejo, la Corte Nacional de Justicia, jueces, fiscales, están en funciones provisionales o prorrogadas.</p>
<p><b>Art. 23</b> Disposiciones para la renovación de los jueces de la Corte Nacional de Justicia</p>	<p>Se encuentra pendiente, todavía no se ha producido el nombramiento de los jueces de la Corte Nacional de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura.</p>
<p><b>Art. 24</b> Estabilidad de los funcionarios judiciales que no son de libre remoción</p>	<p>Se respetó la estabilidad de estos funcionarios. El Consejo de la Judicatura promovió un proceso de evaluación del personal de la antigua Corte Suprema de Justicia, realizó un estudio técnico de racionalización de personal por contrato y efectuó una evaluación de jueces y vocales de tribunales penales.<sup>33</sup></p>

Resulta evidente que la falta de conformación del Consejo de la Judicatura impidió avanzar en el proceso de reestructuración institucional. Si bien, la sentencia interpretativa de la Corte Constitucional garantizó condiciones mínimas para el funcionamiento institucional, ello no ha significado la efectiva marcha del sistema, pues en la actualidad, desde las más altas esferas de decisión jurisdiccional y administrativa hasta niveles operativos, se desarrollan bajo un marco provisional, lo que limita la estabilidad y el alcance de las decisiones.

Dentro del funcionamiento institucional sobre justicia se debe señalar el trabajo que durante este año ha desarrollado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,<sup>34</sup> el cual en este año propició espacios de coordinación con las instituciones de la Función Judicial, canalizando algunos proyectos específicos para mejorar el marco institucional.

Por otra parte, la aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial, permitió que desde agosto de 2009, se constituya el Consejo Consultivo de Justicia, integrado por la Corte Nacional de Justicia, el Consejo de la Judicatura, Fiscalía y Defensoría Pública y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como institución invitada. A este Consejo le corresponde definir las políticas de justicia y promover la coordinación de los diferentes órganos del sistema y otras funciones del Estado.

Como se puede observar, la institucionalidad de justicia viene funcionando bajo un modelo que combina la intervención de la Función Ejecutiva y de la Función Judicial. En este año, los procesos de relación entre estos dos espacios, han mantenido una línea de cooperación. Pero es evidente que existen puntos todavía por resolver sobre los alcances y la rectoría de la coordinación (Consejo Consultivo de Justicia y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y los alcances de la cooperación técnica del Ejecutivo hacia la Función Judicial, dentro de un marco de independencia.

Para el próximo año el principal reto está en el cumplimiento de los mandatos previstos por las disposiciones transitorias y el régimen de transición con la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Sin duda, de la legitimidad que tenga este proceso dependerá también la que adquiera la Función Judicial.

Otros retos importantes están en dar cumplimiento a las disposiciones transitorias del Código Orgánico de la Función Judicial, que en materia institucional prevén la implementación, en un plazo de 180 días, de un número suficiente de juzgados de la familia, mujer, niñez y adolescencia y de contravenciones. Y la implementación de los juzgados de garantías penitenciarias, que aunque no cuenta con plazos, de acuerdo a la Constitución deben funcionar en todas las ciudades donde existan centros de rehabilitación social.

## **Políticas públicas**

Para el análisis de las políticas públicas de justicia desarrolladas en el año 2009, se tomarán como referentes: el Plan Nacional de Desarrollo, los programas

institucionales específicos, el presupuesto y algunos de los ejes del proceso de modernización de la justicia.

## **Plan Nacional de Desarrollo**

Con la adopción de la Constitución de la República de 2008, se reasumió el modelo de planificación como base del accionar del Estado. Este cuerpo jurídico dispone que las políticas, programas y proyectos públicos se sujeten al Plan Nacional de Desarrollo. En el año 2007, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010<sup>35</sup> (PND), y en el año 2009, éste fue sustituido por el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNBV).<sup>36</sup>

Ambos planes incorporan a la justicia como uno de los objetivos nacionales (objetivo 9), definiendo políticas, estrategias y metas para orientar su efectiva realización.

Veamos a continuación las principales directrices que estos planes contemplan:

### ***a) Principios y orientaciones del plan***

El PND incorpora a la justicia como un principio que orienta la consecución de una sociedad política y socialmente justa, basada en la defensa de los principios de igualdad, participación y poder colectivo democrático. Contempla algunas dimensiones de la misma, como la justicia intergeneracional o ambiental; la justicia indígena y se centra en la justicia ordinaria. Sobre esta última ubica que su papel es sancionar y/o corregir el comportamiento o las actitudes de las personas que no observan las normas. Y ubica la importancia que tiene su independencia para alcanzar la confianza ciudadana, mantener la paz, armonía social y promover el desarrollo.<sup>37</sup>

Por su parte el PNDV, tiene una visión más amplia e integral de la justicia inscribiéndola en el nuevo marco constitucional. La incorpora como orientación ética de su accionar, a partir de la ubicación de cinco dimensiones: la social y económica; la democrática y participativa; a intergeneracional e interpersonal; a transnacional y la justicia como imparcialidad. Se asume así a la justicia como principio rector íntimamente relacionado con la igualdad, encaminado a la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión o exclusión, y capaz de promover la emancipación y la autorrealización de las personas y colec-

tivos, a través del desarrollo de los principios de solidaridad, cooperación y fraternidad. La justicia por tanto se convierte en pilar fundamental del buen vivir y el fundamento para la promoción de un nuevo pacto social que viabilice la materialización de los derechos, el respeto y el autoreconocimiento entre diversos e iguales. Bajo este marco el sistema judicial es garante de todos los derechos del buen vivir, encargado de actuar y sancionar todas las acciones públicas y privadas que anulen, menoscaben o limiten estos derechos; y además obligada a inscribir todo su accionar en el marco constitucional.<sup>38</sup>

**b) Objetivo**

El PND definió al objetivo 9 como “acceso a la justicia” y el PNBV como “garantizar la vigencia de los derechos y la justicia”. Este cambio refleja un proceso de adecuación al nuevo marco constitucional, inscrito en la vigencia de un Estado constitucional de derechos y de justicia, en el cual la justicia está estrechamente ligada a la garantía de los derechos.

**c) Políticas**

En la línea de políticas es claro el cambio en el discurso que sustenta las mismas. Notándose en el segundo la inclusión de la visión del Estado como de justicia, derechos, intercultural y plurinacional. Sin embargo, en esencia las políticas definidas son las mismas: formación jurídica, pluralismo jurídico, fortalecimiento institucional, rehabilitación social y prevención de la violencia.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover procesos de formación jurídica para la ciudadanía.</li> <li>2. Promover el pluralismo jurídico (justicias alternativas), respetando los derechos humanos.</li> <li>3. Apoyar el fortalecimiento institucional de la Función Judicial.</li> <li>4. Reestructurar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.</li> <li>5. Disminuir la violencia de género y el maltrato infantil.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales.</li> <li>2. Promover un ordenamiento jurídico acorde al carácter plurinacional del Estado constitucional de derechos y justicia.</li> <li>3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.</li> <li>4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, nacionalidades y pueblos.</li> <li>5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad.</li> <li>6. Promover el conocimiento y procesos de capacitación jurídica a la población.</li> </ol>

Estas políticas están dirigidas a tres sectores prioritarios: población privada de la libertad, mujeres y niños, niñas y adolescentes, pueblos y nacionalidades.

Si bien el PNBV hace un énfasis en la noción de pluralismo y fortalecimiento del Estado intercultural y plurinacional, se centra en el tema de justicia indígena y restringida a un proceso de adecuamiento normativo, encaminado además a un proceso de uniformidad jurisdiccional.

Sobre la política de desarrollo institucional se evidencia un avance en la definición de las estrategias, pues se establecen acciones específicas sobre independencia, profesionalización de funcionarios, mecanismos de evaluación y control judicial, implementación de la oralidad, combate a la corrupción, participación social, investigación especializada, atención a víctimas y testigos y la investigación de delitos sexuales.

La inclusión del sistema de rehabilitación social como política llama la atención porque ésta no es un órgano específico del sector justicia. Este hecho sin duda se inscribe en la indefinición generada por el propio tratamiento constitucional. En este campo, las políticas y estrategias definidas, se orienta al mejoramiento de infraestructura y la prevención de enfermedades causadas por el hacinamiento, acciones sin duda necesarias por las condiciones deplorables en que se desenvuelve el sistema, sin embargo, limitado en la visión de un estado garantista que debería promover la aplicación de un sistema penal mínimo, lo cual cuestiona el propio sentido y necesidad de la cárcel.

Los temas de capacitación sobre derechos y deberes, marco constitucional y acciones de prevención e intervención frente a la violencia, si bien son importantes y entran en el ámbito de la justicia, plantean interrogantes sobre su pertinencia dentro de este objetivo, pues podrían ser asumidos desde otros o pensados en función de ejes transversales, tomando en cuenta la visión sistémica que los derechos tienen en la Constitución.

#### ***d) Metas***

Se evidencia que se pasó de un sistema de determinación por actividades a uno basado en indicadores; hecho que resulta importante, pero hay que notar, que éstos no son suficientemente claros, no se conoce los criterios de su definición y son restringidos en la medida que sólo se refieren a tres de las seis políticas definidas, sin que tampoco quede claro los criterios para esta restricción (ver cuadro en la siguiente página).

Aunque las políticas definen acciones para prevenir la violencia contra pueblos y nacionalidades, las metas sólo contienen indicadores específicos para violencia contra la mujer y niños, niñas y adolescentes.

Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional para el Buen Vivir
<p>9.1. Reducción de la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Eliminar la agresión de los profesores en las escuelas y colegios.</p> <p>9.2. Promover el conocimiento de la Constitución.</p> <p>9.3. Desarrollar una cultura que permita a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones.</p> <p>9.4. Promover una administración de justicia eficiente que atienda de manera transparente y oportuna las acciones judiciales. Facilitar la disminución del número de internos (PPL) sin sentencia.</p> <p>9.5. Promover un modelo de justicia imparcial, despartidizada, despolitizada y no discriminatoria. Impulsar reformas al Código de Procedimiento Penal, de Ejecución de Penas y Código Penal.</p> <p>9.6. Disminuir el hacinamiento carcelario. Promover la construcción de casas de confianza. Promover un esquema de pago a futuro de las multas para repatriar internos extranjeros.</p> <p>9.7. Impulsar un sistema de rehabilitación social que permita la reinserción de los internos.</p>	<p>3.1. Alcanzar un 75% de la resolución de las causas penales a 2013.</p> <p>3.2. Alcanzar el 60% de eficiencia en la resolución de las causas penales acumuladas a 2013.</p> <p>4.1. Reducir la violencia contra las mujeres: la física en un 8%, la psicológica en un 5%, y la sexual en un 2%.</p> <p>4.2. Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios a 2013.</p> <p>5.1. Reducir en un 60% el déficit de la capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación Social a 2013.</p> <p>5.2. Erradicar la incidencia de la tuberculosis en las cárceles a 2013.</p>

En cuanto al fortalecimiento institucional, pese a la amplitud que reflejan las políticas y estrategias, al ubicar las metas éstas se restringen al ámbito penal y se limitan al número de causas resueltas. Los componentes de eficiencia, eficacia, independencia, imparcialidad, adecuación e integralidad, no se desarrollan con metas ni indicadores específicos.

Una limitación general es que el PNBV no determina las instituciones a cargo de su cumplimiento. Originalmente el PND visualizaba esto, a partir de acciones en las que estaban involucradas tanto instancias de la Función Judicial como de la Ejecutiva y la Legislativa,<sup>39</sup> pero el nuevo plan no permite contar con este dato.

En esta misma línea, un hecho que llama la atención es que de las seis políticas definidas, al menos tres están enmarcadas directamente en las líneas de trabajo que actualmente desarrolla el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (9.2; 9.5 y 9.6) y en las restantes igualmente este ministerio brinda acompañamiento y apoyo técnico-financiero. Lo que pone en evidencia que el plan tiene como referente prioritario de las acciones al Ejecutivo.

En base a este análisis se puede concluir que si bien la justicia ha sido asumida como un objetivo nacional y se han definido políticas y estrategias que buscan su fortalecimiento, todavía se ven limitaciones en el proceso de adecuamien-

to al marco constitucional y de legislación secundaria sobre las políticas públicas de justicia,<sup>40</sup> frente a ello, existe la necesidad de precisar las metas, los indicadores, fijar los criterios para su delimitación; y sobre todo incluir en la definición del objetivo a los órganos de la Función Judicial.

## Planes institucionales

En el plano operativo, los órganos de la administración de justicia desarrollaron planes y programas de trabajo inscritos en un proceso de modernización o reforma de la justicia.

La Fiscalía General del Estado desarrolló sus acciones en el marco del “Proyecto de Transformación y Fortalecimiento de la Fiscalía General del Estado”, aprobado y calificado como prioritario en 2008, por la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES). Los componentes de ese proyecto son: dotación de infraestructura física, tecnológica, automotriz y de recursos humanos; coordinación interinstitucional; y fortalecimiento de transparencia en la gestión.<sup>41</sup>

El Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, tras la aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial, trabajaron un plan de implementación de dicho código. Y a partir de la confirmación del Consejo Consultivo de Justicia se trabajó en el “Plan Operativo de transición para el cambio de la Función Judicial”,<sup>42</sup> cuya implementación se espera que rinda frutos en 2010.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos inscribió sus acciones en los lineamientos del plan operativo anual que orientó el trabajo de las subsecretarías y unidades a su cargo: desarrollo normativo, derechos humanos, rehabilitación social y apoyo para el funcionamiento de la Unidad Transitoria de Defensa Pública Penal.

Como se puede observar, aunque la lógica ha sido la adopción de planes específicos por institución, no queda clara la articulación de estos con el Plan Nacional de Desarrollo. A excepción del plan del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del plan de la Fiscalía General por la vía de proyecto calificado por SENPLADES. En este sentido, la activación del Consejo Consultivo plantea un desafío importante para alcanzar una planificación mucho más articulada que permita la complementación entre los diferentes órganos del sector y entre funciones del Estado.

## Presupuesto

De acuerdo al art. 286 de la Constitución, los egresos permanentes para justicia son prioritarios. Sin embargo, en este cuerpo jurídico, no se fijó un porcentaje de asignación en relación al presupuesto general del Estado o el PIB, conforme ocurre con otros sectores prioritarios (salud y educación). En la práctica la asignación a este sector es baja, manteniéndose alrededor del 1%.

Año	Presupuesto General Estado	Sector Jurisdiccional	Porcentaje
2007	9.767'730.362,12	148'077.613,99	1,5%
2008	15.817'954.065,06	192'697.137,80	1,2%
2009	19.167'809.881,88	192'659.590,37	1,0%

Fuente: Presupuesto General del Estado, años 2007,<sup>43</sup> 2008,<sup>44</sup> 2009.<sup>45</sup>  
Elaborado por: Gina Benavides, 2010.<sup>46</sup>

Conforme se puede apreciar, entre 2007 y 2009, la asignación presupuestaria de este sector, si bien subió en términos de asignación, bajó porcentualmente en relación al presupuesto general del Estado, pasando del 1,5% al 1%.

Durante el año 2009, el Ministerio de Finanzas realizó reformas a los presupuestos de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía, encaminados a fortalecer el proceso de modernización, básicamente en la línea de infraestructura y contratación de personal. Estas acciones fueron complementadas por el apoyo financiero del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a algunas de estas iniciativas.

En la distribución del presupuesto para el sector se evidencia que el mayor porcentaje de asignación le corresponde a la Corte Suprema de Justicia. Y conforme, consta en la distribución del presupuesto interno del año 2009, el 78,4% se destina a gastos de personal.

Institución	2007	2008	2009
Corte Suprema de Justicia <sup>47</sup>	145'041.989,33	189'652.375,31	190'113.983,85
Corte Justicia Militar	975.262,41	979.059,40	738.708,15
Corte Justicia Policial	2'060.262,25	2'065.703,09	1'806.898,37
<b>Total</b>	<b>148'077.513,99</b>	<b>192'697.137,80</b>	<b>192'659.590,37</b>

Fuente: Presupuesto General del Estado, años 2007, 2008, 2009.  
Elaborado por: Gina Benavides, 2010.

En cuanto al presupuesto de los órganos autónomos se constata que entre 2007 y 2009, la Fiscalía General del Estado ha tenido alzas significativas en su pre-

supuesto; y por su parte, la Defensoría Pública registra una baja para 2008, con un ligero incremento en 2009.

Institución	2007	2008	2009
Fiscalía General del Estado	42'220.926,74	69'333.100,28	78'175.766,52
Defensoría Pública	6'855.725,00	2'821.639,00	3'157.057,13

Fuente: Informe Fiscalía General del Estado. Rendición de Cuentas 2007-2009. Defensoría Pública, Presupuesto institucional 2007, 2008 y 2009.

Elaborado por: Gina Benavides, 2010.

El aumento el presupuesto de la Fiscalía ha sido cuestionado por algunos sectores,<sup>48</sup> quienes lo inscriben en un proceso de muy cercana colaboración entre esta instancia y el Ejecutivo, limitando su independencia.

Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también ha aumentado de US \$ 27'533.003,50 en 2008,<sup>49</sup> a US \$ 29'612.572,49, en 2009.<sup>50</sup> Parte de este presupuesto se destina a procesos de coordinación y cooperación con la Función Judicial, hecho que plantea inquietudes sobre el rol que tiene este ministerio como instancia canalizadora de recursos financieros a los órganos de la Función Judicial, con la consiguiente limitación que ello puede implicar a la independencia judicial.

Para el año 2010, la Función Judicial ha planteado un aumento de US \$ 80'000.000 a su presupuesto con el fin de concretar la creación de nuevas judicaturas y otras acciones de crecimiento institucional, sin embargo, este frente a este pedido el Presidente de la República públicamente ha sostenido: “no han podido ejecutar su presupuesto y estaban pidiendo US \$ 80'000.000 más en el nuevo Presupuesto, comentó entonces que habló con el presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, para decirle que no han ejecutado su presupuesto y no se les va a dar US \$ 80'000.000 más.”<sup>51</sup>

De esta forma, se puede apreciar que el presupuesto asignado a justicia, pese al cambio de rol y ampliación de funciones, que tiene bajo el nuevo paradigma constitucional, es bajo. A ello se une una desigual asignación del mismo entre las diferentes instancias, la centralidad que tiene el mismo en el tema de gastos de personal, con poca posibilidad de ampliación para otros rubros y la condicionalidad política en que se lo ha inscrito.

Ante ello es importante que el presupuesto se articule a un sólido proceso de planificación que promueva la coordinación entre las diferentes instancias, permitiendo un crecimiento sostenido de todas ellas y propiciando un funciona-

miento sistémico. En ese sentido, el mayor reto estaría en la ampliación nacional de la cobertura de la Defensoría Pública, instancia clave para la garantía del derecho al acceso a la justicia de la población.

Con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las políticas encaminadas a un proceso de estructuración de la justicia se visualiza la necesidad de aumentar el presupuesto de la Función Judicial, establecer un porcentaje fijo o de crecimiento gradual, atendiendo al carácter prioritario y estratégico que esta función tiene para la vigencia efectiva de derechos y como un mecanismo que permita evitar un posible manejo o condicionamiento político en la asignación.

## Ejes del proceso de modernización

### *Acceso a la justicia*

En 2009, las acciones encaminadas a garantizar el derecho de acceso a la justicia estuvieron centradas en la dotación de infraestructura, creación de nuevos juzgados o dependencias, contratación de nuevo personal, mejoramiento de equipos y materiales.

El Consejo de la Judicatura impulsó la construcción de dos casas de justicia (Cuenca y Cañar), 40 juzgados de la niñez y adolescencia, 15 tribunales de garantías penales, 3 cortes provinciales, 5 tribunales fiscales temporales y 11 juzgados de garantías penales. Además, se abrieron 160 plazas de trabajo, y se apoyó a programas de mejoramiento de la Corte Nacional de Justicia con la instalación de una pantalla digital de búsqueda de causas y la implementación del Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia.<sup>52</sup>

Por su parte, la Fiscalía construyó 9 edificios adicionales, lo que le permitió avanzar en el proceso de cobertura nacional. Además contó con 499 nuevas plazas para fiscales e hizo un aumento significativo en vehículos y equipos.<sup>53</sup>

En cuanto a la Unidad Transitoria de la Defensa Pública Penal, ésta incrementó el número de defensores llegando a un total de 218 en el año. Mantuvo presencia en 23 de las 24 provincias del país y creó oficinas en tres centros de rehabilitación (2 Quito y 1 Guayaquil).<sup>54</sup> Y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos apoyó el proceso de implementación de los juzgados de la niñez y tribunales penales, creó 8 centros de mediación a nivel nacional y 11 observatorios de justicia.<sup>55</sup>

En la línea de formación al personal judicial todos los planes operativos institucionales incluyen acciones encaminadas a la capacitación. En este año, estos procesos han tenido como ejes centrales los temas de nuevo marco constitucional y sistema acusatorio, hecho que refleja avances en el proceso de incorporación del nuevo paradigma constitucional. Sin embargo, se evidencia que estos procesos no se han inscrito en un proceso sostenido sino que se han limitado a una serie de charlas, talleres y cursos de poca duración. Lo cual determina la necesidad de fortalecer procesos académicos sostenidos que permitan elevar el nivel de la formación judicial.

Sobre el número de causas atendidas, cabe indicar que la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General, la Unidad Transitoria de Defensa Publica Penal y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incluyeron en sus informes de rendición de cuentas estadísticas, no así el Consejo de la Judicatura.

<b>Institución</b>	<b>Total casos atendidos</b>	<b>Resueltas</b>
Corte Nacional de Justicia	Sin datos	5.441 <sup>56</sup>
Fiscalía General del Estado	40.474	No hay datos totales sino desglosados
Defensoría Pública	27.282 <sup>57</sup>	7.382 liberadas
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-Oficina de Atención a la Ciudadanía (asesorías)	2.115 <sup>58</sup>	Sin datos
Centros de Mediación	Sin datos	Sin datos

Fuente: Informes de Rendición de Cuentas del año 2009 de Corte Nacional de Justicia, Fiscalía General del Estado y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Elaborado por: Gina Benavides, 2010.

Como se puede apreciar, los reportes no son completos y se reducen a determinar el número de causas atendidas y resueltas, evidenciándose una ausencia de indicadores que permitan evaluar la calidad de las resoluciones, el grado de incorporación de los principios constitucionales en ellas y si las mismas lograron cubrir las demandas de justicia de los diferentes sectores de la población.

Se evidencia, de este modo, que los procesos encaminados a la garantía del derecho a la justicia, se emprenden bajo un enfoque institucionalista, centrando en la infraestructura, maquinaria y recursos humanos. Las únicas líneas que perfilan el intento para asumir un enfoque integral,<sup>59</sup> se perciben en la ubicación de

grupos de atención prioritaria (de niñez, adolescencia y detenidos) y la incorporación de mecanismos tradicionales y comunitarios.

Sobre esta última línea, si bien se ha avanzado en la implementación de centros de mediación, no se percibe que exista un proceso de incorporación de los mismos al sistema, pues en el Consejo de la Judicatura no se conoce de su accionar y en general son percibidos como un proyecto de manejo exclusivo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.<sup>60</sup> Además, no se cuenta con datos sobre el tipo de causas que conocen y su grado de respuesta a la demanda social.

En el año se evidencia también una clara ausencia de acciones que garanticen el acceso y reconocimiento de la justicia indígena, pese a su reconocimiento constitucional y a ser un elemento clave para el reconocimiento de un Estado plurinacional e intercultural.

De esta forma, resulta clara la necesidad de profundizar en un acercamiento a las demandas sociales de justicia, a un reconocimiento de las diversas formas de solución que las comunidades han dado a sus problemas, y en un proceso mucho más objetivo de definición de la infraestructura estatal de justicia.

En cuanto a los observatorios ciudadanos de justicia, que también podrían inscribirse en esta visión integral, en la práctica no han logrado incidir en procesos de participación y veeduría judicial. De hecho, algunos de ellos han asumido otro tipo de acciones, por no contar con respaldo de la Función Judicial para realizar su función de observación.<sup>61</sup>

Un elemento importante a tomar en cuenta y que no ha sido visualizado en el presente año es la respuesta de la justicia a la demanda social, surgida a partir de conflictos colectivos por la reivindicación de derechos, que van desde los individuales, hasta los colectivos y comunitarios. Tómense en cuenta por ejemplo, los procesamientos efectuados este año por acciones de rechazo a la aprobación de la Ley de Minería y de Aguas, o los conflictos surgidos a nivel de los grupos sindicales públicos. Estas situaciones sin duda, se agudizarán en los próximos años y determinarán la necesidad de un efectivo posicionamiento de la Función Judicial.

### ***Lucha contra la corrupción***

En materia de lucha contra la corrupción, aunque los planes institucionales mencionan el combate a esta práctica, en lo operativo se han registrado acciones iniciales frente a la misma. El Consejo de la Judicatura en su informe de labores menciona que han conocido durante el año 593 causas disciplinarias, que dieron lugar a 49 destituciones. Y menciona como ejemplos de ellas el Caso

Huracán de la Frontera y la vigilancia ordenada para el Caso Chevron. Sin embargo, no se mencionan exactamente si todas estas destituciones implicaron actos de corrupción.<sup>62</sup>

Por su parte, a nivel público el propio Consejo de la Judicatura ha sido cuestionado por estar propiciando actos de corrupción,<sup>63</sup> y algunas autoridades han emitido pronunciamientos públicos cuestionando fallos judiciales por esta misma causa.<sup>64</sup>

Como acciones encaminadas a contribuir a enfrentar este problema, se tiene la iniciativa del Consejo Consultivo de Justicia, para aprobar un Código de Ética de la Función Judicial, el diseño en la Fiscalía de un Sistema Nacional Automatizado de Gestión de Resultados, y la Unidad de Registro de Control de Procesos Penales, en el Consejo de la Judicatura. Estos sistemas están encaminados a un control de tiempos y plazos, hecho que puede contribuir a la lucha contra la corrupción, pero no han avanzado en la ubicación de espacios, ámbitos y contextos que propician o generan esta práctica.

Por su parte, los funcionarios de la Corte Nacional de Justicia a partir de noviembre de 2009, impulsaron la campaña “Justicia es atender honestamente”, a través de la cual se busca mejorar los servicios judiciales y promover la amabilidad, eficiencia y honestidad. Sin embargo, tras su lanzamiento no se conocen resultados de la misma.

A pesar de estas acciones, dado el grado de influencia que han tenido los pronunciamientos públicos, y aunque no se han efectuado sondeos de opinión sobre la administración de justicia durante este año, se puede afirmar que persiste la percepción de que la corrupción es una práctica en esta función.

## **Independencia judicial**

Durante el año, se han producido acciones que quebrantan la independencia interna y externa de la Función Judicial.

A nivel externo, el Ejecutivo ha cuestionado la actuación judicial y ha hecho llamados expresos al Consejo de la Judicatura para que sancione a los jueces, llegando incluso a sostener que no hacerlo promoverá su enjuiciamiento político. En este sentido el Presidente de la República sostuvo:

Se echa la culpa a la Policía, pero son los jueces los que dejan libres a los delincuentes, [...] si el Consejo de la Judicatura sigue tan ineficiente, hablará con

los asambleístas para que se llame a juicio político a sus integrantes [...]. Como ciudadano ecuatoriano debo quejarme de que la justicia no funciona, no se sanciona a los jueces corruptos, no se les destituye, no se actúa con la velocidad del caso, con todo el apoyo que hemos dado, nuevos juzgados, nuevos tribunales para que haya un Sistema de Justicia más eficiente.<sup>65</sup>

Y, en esta misma línea de eficacia del Consejo de la Judicatura, pero además asumiendo como una atribución del Ejecutivo el control a los jueces, Alexis Mera, Secretario de la Administración Pública, propuso:

hacer una limpieza del Sistema Judicial, pues está convencido de que la mayoría de jueces, especialmente los del área penal, son unos delincuentes, porque liberan a delincuentes [...]. Esta tarea, sostiene, le corresponde al Consejo de la Judicatura y al Gobierno, a través de las instancias penales [...]. El Ministerio de Gobierno y los gobernadores en cada provincia deben hacer un seguimiento de los casos y ver cuándo los jueces son poco probos y sueltan a los delincuentes. Primero hay que llenar la cárcel de jueces.<sup>66</sup>

Esta visión de intervención se profundizó aún más con la denuncia formulada por el Presidente de la Federación de Funcionarios Judiciales sobre la existencia de una orden del Ejecutivo para investigar a jueces y fiscales, hecho que fue desmentido por el régimen, señalando que fue un hecho aislado fruto de la mala interpretación de un funcionario policial.<sup>67</sup>

También han surgido cuestionamientos a la independencia judicial por las vinculaciones de la Fiscalía con el Ejecutivo, y que se ha reflejado en la lenta respuesta de éstas a las denuncias de corrupción en el gobierno.<sup>68</sup>

Por otra parte, a nivel interno, las principales manifestaciones de limitación a la independencia judicial han surgido de la Fiscalía y del Consejo de la Judicatura.

El Fiscal General ha emitido durante el año una serie de pronunciamientos públicos para rechazar fallos judiciales y en algunos de ellos ha iniciado procesamientos penales.<sup>69</sup> Ha sostenido expresamente que sus pronunciamientos no constituyen interferencia sino que son parte del ejercicio de su derecho a opinar y ha negado que sus actuaciones tengan un carácter político sino más bien social, por ello ha sostenido: “yo hago política en la forma que concibo, ayudar a la gente contra malos jueces”.<sup>70</sup>

Esta continua injerencia ha llevado a que durante este año el Presidente la Corte Nacional de Justicia emita pronunciamientos públicos de respeto a la independencia judicial,<sup>71</sup> para respaldar las decisiones de los jueces, rechazar los pro-

nunciamentos públicos del Ejecutivo y la Fiscalía; y conminarlos tanto a la presentación de pruebas como a la utilización de los canales constitucionales y legales para la impugnación de los fallos.

De esta forma, la independencia judicial se ha limitado promoviendo una mediatización de la justicia penal a través de un manejo populista de la misma, encaminado a fortalecer protagonismos personales e institucionales. La respuesta frente a los fallos ha sido el escarnio público, el enjuiciamiento penal y la amenaza de sanción disciplinaria.

En este marco, no se ha buscado brindar a la ciudadanía elementos de análisis que permitan fundamentar la legitimidad de los fallos; hecho que debería ser primordial en el marco de un derecho efectivo a la información pública. Si bien en algunos de los casos cuestionados se vislumbran irregularidades, también es cierto que algunos evidencian deficiencias y violaciones al debido proceso cometidas durante la detención, investigación y procesamiento. Hecho que refleja la persistencia de debilidades en el sistema de investigación penal, a cargo de la Fiscalía y la Policía Nacional.

En otros casos, se detectan problemas en la falta de oportunidad en el despacho por parte de los jueces, hecho que propicia la prescripción de las penas, el vencimiento del plazo de duración de la prisión preventiva, entre otras. Sin duda, ello revela los límites todavía existentes en la reforma judicial, y particularmente de la justicia penal. Es preocupante que las vulneraciones a la independencia judicial se sustenten sobre la base de un proceso que busca colocar en la opinión pública un debate que confronta las concepciones garantistas con las de seguridad, punitividad y reproche social. Esta situación sin duda se convierte en una clara limitación para el establecimiento y fortalecimiento de un modelo ajustado al nuevo marco constitucional y revela la necesidad de profundizar en una formación sólida a todos los funcionarios públicos y a la sociedad en general sobre garantismo penal.

### ***Sentencias por violaciones a los derechos humanos***

Durante el año 2009, la administración de justicia emitió dos fallos sobre casos de violaciones a los derechos humanos en los que estuvieron involucrados miembros de la Policía Nacional. Estos son: las torturas infligidas a los detenidos en el caso del robo a la joyería Terranova,<sup>72</sup> y la muerte del joven Paúl Guañaña.<sup>73</sup>

En el primero, el Tercer Tribunal Penal de Pichincha<sup>74</sup> dictó sentencia absolutoria a favor de los cinco procesados, tras determinarse que la prueba ofrecida fue obtenida con flagrantes violaciones a los derechos y garantías cons-

titucionales, por lo que se ordenó remitir el proceso a la Fiscalía para que inicie el correspondiente enjuiciamiento penal a los policías implicados en estos delitos. Esta sentencia pone en evidencia la persistencia de la práctica de la tortura en el país y es importante en la medida que demuestra avances en la reflexión jurídica para negar valor procesal a pruebas obtenidas mediante detención ilegal y tortura.

Y en el segundo caso, la Primera Sala de la Corte Nacional de Justicia redujo la pena impuesta a miembros de la Policía Nacional, de veinte a nueve años de reclusión,<sup>75</sup> por considerar que no se encontraba plenamente probado el delito de asesinato sino que se trataba de un delito preterintencional. Un elemento importante de esta sentencia es que se aplicó por primera vez a miembros de la Policía Nacional, la figura de omisión impropia o comisión por omisión, considerando que fueron responsables del delito porque incumplieron con sus obligaciones legales al dejar abandonado a un menor de edad junto a un lugar de riesgo. En este caso, habrá que observar las decisiones que finalmente adopte la administración de justicia, pues los sindicatos plantearon recurso de revisión.

## Conclusiones

El Ecuador ha tenido un largo e infructuoso recorrido tratando de dotar a su Sistema Judicial de una base sólida que le garantice su legitimidad y le permita cumplir con sus funciones. El debate y las propuestas se han centrado, en más de dos décadas, en evitar la politización de la justicia, ensayando para ello diversas alternativas de designación. Sucesivos cambios se han dado en este sentido, algunos dentro del marco constitucional y otros rompiéndolo.

En este trayecto se ha debatido y cuestionado sobre la politización de la justicia y la judicialización de la política, recalcando el carácter apolítico que debe tener ésta función. En este devenir la justicia ha aparecido vinculada sistemáticamente a las prácticas partidistas y alejadas de las necesidades de la población, hecho que en la práctica ha determinado su poca credibilidad. Hecho grave porque desnaturaliza el sentido que, desde la perspectiva de los derechos humanos tiene esta función, como garante de los derechos.

El nuevo marco constitucional adoptado por el Estado ecuatoriano ha planteado un nuevo reto en materia de justicia, éste ha dotado a los jueces de un rol protagónico en la protección de los derechos, un acercamiento a las demandas sociales y un poder de veto frente a los abusos de los otros poderes del Estado.

El año 2009 fue de transición y en él se han detectado algunos avances en el proceso de adecuamiento normativo. Sin embargo, se registraron limitaciones a nivel institucional y de políticas públicas que se concretan en: carácter provisional y por tanto inestable del funcionamiento institucional por la no plena conformación de los máximos órganos de gobierno y jurisdiccional, implementación limitada de políticas públicas de justicia con énfasis en un enfoque de institucionalización como mecanismo para garantizar el acceso de la población a la justicia; escasa o al menos no visible judicialización de las demandas sociales; limitada profundización en las formas comunitarias de resolución de conflictos y ausencia de mecanismos para la implementación de la justicia indígena y su articulación con la justicia ordinaria; persistencia de la corrupción y falta de independencia externa e interna de la Función Judicial.

Además, es claro que no se ha avanzado en una dotación efectiva de recursos a esta función, vía una asignación presupuestaria permanente y sólida que permita su cabal funcionamiento, pese a que constitucionalmente se encuentra ubicado como un sector prioritario y estratégico.

La incidencia del Ejecutivo tanto en las líneas de desarrollo normativo, institucional y de políticas públicas, incluida la de presupuesto permite visualizar un proceso preocupante de limitación a la independencia judicial.

En general, se evidencia que no hay una correspondencia entre el avance normativo con la actuación institucional y de políticas públicas. Se detecta además resistencias, limitaciones, contradicciones y desconocimientos al nuevo modelo garantista previsto por la Constitución, hecho que crea una brecha entre enunciado y la práctica. Frente al mismo se considera esencial la implementación de un sólido proceso de formación académica de los funcionarios judiciales y funcionarios públicos en general, sobre derecho constitucional, articulado con procesos sostenidos de capacitación y sensibilización social.

De esta forma, se podría decir que en 2009, el derecho a la justicia, entendido como un derecho y un servicio público orientado a que todas las personas puedan contar con medios que las protejan en el ejercicio y goce de sus derechos; y cuyos operadores se asuman como creadores y garantes materiales de los mismos, en función de alcanzar una verdadera justicia social, evidencia todavía fuertes limitaciones que ameritan una sostenida, articulada y sistemática intervención.

## Notas

- 1 José Ayala, “La justicia es un derecho humano”, en *Centro de Documentación e Información sobre Derechos Humanos en América Latina*, <http://www.derechos.org/diml/doc/ayala.txt>.
- 2 Ramón Rodríguez, “Derechos humanos y justicia”, en *Jurídicas*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/63/pr/pr22.pdf>.
- 3 Art. 8 y 10, Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); art. 25, Declaración Americana de Derechos Humanos (DADH); art. 2, num. 3; y art. 14, num. 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCIP) y; art. 8, num. 1 y 25, Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).
- 4 Art. 10 y 11 DUDH; art. 25 DADH; art. 14 PIDCIP; y art. 8 CADH.
- 5 Este autor desarrolla los tres despliegues del valor justicia: la justicia como valencia, como valoración y como orientación. Werner Goldschmidt, *Introducción filosófica al derecho*, p. 387, citado en Germán Bidart, *Teoría general de los derechos humanos*, Astrea, Buenos Aires, 1989, p. 6.
- 6 Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 6a. ed., 2005, p. 76-88.
- 7 Abdalá Bucaram, Gustavo Noboa y Alberto Dahik, respectivamente.
- 8 Organización de los Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- 9 Art. 21 del Régimen de Transición, incorporado a la Constitución de la República del Ecuador de 2008.
- 10 Corte Constitucional, Sentencia Interpretativa 0001-SI-2008-CC, emitida el 28 de noviembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial (RO) 479, de 2 de diciembre de 2008, en *Cámara de Comercio de Quito*, información especializada, [http://www.lacamaradequito.com/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=198&Itemid=60&mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com.ec%29](http://www.lacamaradequito.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=198&Itemid=60&mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com.ec%29).
- 11 Efectuado por el Consejo Nacional Electoral, el 29 de octubre de 2008.
- 12 Aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008, publicada en el RO 449, 20 de octubre de 2008.
- 13 Ramiro Ávila, *Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia*, en Ramiro Ávila, edit., *Constitución de 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 28.
- 14 El Tiempo, “Fiscal dice que renunciará si se aprueban las reformas a la Función Judicial” en *El Tiempo*, Cuenca, 27 de enero de 2009, <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/9303-fiscal-dice-que-renunciara-si-se-aprueban-las-reformas-a-la-funcion-judicial/>.
- 15 Cuestionaron que la escuela y carrera judicial se orientan sólo hacia los jueces. Además plantearon que se contemple la posibilidad de una segunda oportunidad para presentar pruebas, como lo tienen el resto de funcionarios del sector público. Ver en *El Comercio*, “La polémica por el Código de la Función Judicial terminó”, en *El Comercio*, redacción judicial, Quito, 24 de febrero de 2009, [http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=259206&id\\_seccion=4](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=259206&id_seccion=4).
- 16 Asamblea Nacional, Área de Archivo, Trámite 15.106 sobre Ley Orgánica de Control Constitucional, 2009. En el consta que en el primer debate, el Asambleísta Vicente Taiano hizo un fuerte cuestionamiento al neoconstitucionalismo como paradigma de esta ley.

- 17 Sobre este punto revisar el artículo de Agustín Grijalva, incorporado en este informe.
- 18 Posteriormente se conoció que la propuesta original fue hecha por la Fiscalía General del Estado.
- 19 Asamblea Nacional, Área de Archivo, Trámite 1021 sobre Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y otras normas conexas.
- 20 Comisión de lo Civil y Penal, de la Comisión de Legislación y Fiscalización de la Asamblea Nacional.
- 21 Andrés Páez: 2009-48, de 31 de julio de 2009; 2009-49, de 4 de agosto de 2009; 2009-60, de 25 de agosto de 2009; 2009-73, 3 de septiembre de 2009; 2009-97, 15 de octubre de 2009; Otros asambleístas: Luis Almeida, 2009-61, de 25 de agosto de 2009; Enrique Herrería, 2009-62, de 25 de agosto de 2009; Cynthia Viteri, 2009-90, de 7 de octubre de 2009; Galo Lara, 2009-105, de 23 de octubre de 2009.
- 22 Fiscalía General del Estado, 2009-95, 15 de octubre de 2009
- 23 Presidente de la República: 2009-50, 3 de agosto de 2009.
- 24 María Paula Romo, 2009-94, de 14 de octubre de 2009; César Rodríguez 2009-106, de 28 de octubre de 2009.
- 25 Modificaciones a la sanción de prisión: aumento de cinco a treinta días de prisión; y de las condiciones para su procedencia: bajando la cuantía de los bienes robados o hurtados tres remuneraciones básicas a 10% o 25% de la remuneración básica unificada respectivamente.
- 26 Los principales tipos penales que se propusieron fueron: regulaciones sobre juegos prohibidos; sustracción de energía eléctrica, agua potable o servicio telefónico; recepción, ocultamiento de cosas robadas o hurtadas; venta de teléfonos celulares; agresión de delitos contra el medio ambiente; mensajes delictivos que emita un servidor público.
- 27 El informe para primer debate indica que se acepta la reforma al art. 607 del Código Penal para “responder a una demanda social y política que durante varios meses ha planteado que el problema de la seguridad se concentra básicamente en el monto fijado para la contravención”. Ver en Asamblea Nacional, Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, “Informe para primer debate. Ley Reformatoria al Código Penal y de Procedimiento Penal”, 17 de diciembre de 2009, en *Asamblea Nacional*, <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>; casos 048, 049, 050, 060, 061, 062, 090, 094, 095, 097, 103, 106, 107 de 2009.
- 28 Corte Nacional de Justicia, “Jueces de Garantías Penitenciarias”, Resolución 0, RO 632, 13 de julio de 2009; Corte Nacional de Justicia, “Competencia para conceder las rebajas de penas, prelibertad y libertad controlada hasta que entren en funcionamiento los juzgados de garantías penitenciarias”, Resolución 2, ROS 22, 536, de 9 de septiembre de 2009.
- 29 Corte Nacional de Justicia, “Corte Nacional de Justicia conocerá delitos militares y policiales”, Resolución 0, RO 51, 21 de octubre de 2009; Consejo Nacional de la Judicatura, “Normas de Procedimiento y Sustanciación de Procesos Militares y Policiales”, Resolución 1, RO 95, 24 de diciembre de 2009.
- 30 Proyecto 2009-64, presentado el 28 de agosto de 2009. Hasta diciembre de 2009, no fue calificado.
- 31 Hoy, “Ecuador elaborará legislación secundaria para regular la justicia indígena”, en *Hoy*, judiciales, actualidad, Quito, 14 de abril de 2009, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-elaborara-legislacion-secundaria-para-regular-justicia-indigena-343351.html>>.
- 32 Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia interpretativa 001-08-SI-CC”, *op. cit.*

- 33 Consejo de la Judicatura Ecuador, “Informe a la Asamblea Nacional”, Quito, en prensa, 2009, p. 32-33.
- 34 Creado en noviembre de 2007, para garantizar el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad; asegurar la rehabilitación social efectiva, promover la paz social y la plena vigencia de los derechos humanos, mediante políticas, programas y la coordinación de acciones con instituciones relacionadas con el sector justicia.
- 35 República del Ecuador, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la revolución ciudadana”, Decreto Ejecutivo 745, publicado en el ROS 310, de 7 de abril de 2008.
- 36 República del Ecuador, “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 5 de noviembre de 2009, mediante resolución CNP-001-2009, en *SENPLADES*, <http://plan.senplades.gov.ec/>.
- 37 República del Ecuador, “Plan Nacional de Desarrollo...”, *op. cit.*, p. 49 y 272.
- 38 República del Ecuador, “Plan Nacional para el Buen Vivir...”, *op. cit.*, p. 95-96, 130.
- 39 De acuerdo a la Matriz de Programas y Proyectos por Objetivo y Meta del objetivo de acceso a la Justicia, las instituciones a cargo serían: CONAMU, Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio Coordinador de la Política, Seguridad Interna y Externa, Consejo Nacional de Rehabilitación Social, Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, Tribunales y Juzgados, Cortes Policial y Militar.
- 40 Ver art. 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, que se refiere a los contenidos de las políticas en materia de justicia.
- 41 Fiscalía General del Estado, “Una Fiscalía Moderna. Rendición de Cuentas 2007-2009”, en *Fiscalía General del Estado*, <http://www.fiscalia.gov.ec/sala-de-prensa/publicaciones.html>.
- 42 Elaborado por la consultora Alfredo Paredes y Asociados Cía. Ltda., mediante contratación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este plan fue enriquecido con los aportes de los funcionarios judiciales, en un taller celebrado los días 31 de agosto y 1 y 2 de septiembre de 2009.
- 43 Presupuesto General del Estado 2007, ROS 2, de 24 de abril de 2007.
- 44 Presupuesto General del Estado 2008, ROS 46, de 21 de abril de 2008.
- 45 Presupuesto General del Estado 2009, RO 27, de 25 de enero de 2009.
- 46 Estos presupuestos son los iniciales y fueron codificados a lo largo de cada año.
- 47 Este nombre también consta en el Presupuesto General del Estado de 2009, pese a que tras la aprobación de la Constitución pasó a denominarse Corte Nacional de Justicia.
- 48 Agencia ANE, “Administración de Justicia se depura, pero persiste la corrupción”, en *Radio Equinoccio*, Quito, 28 de diciembre de 2009, [http://www.radioequinoccio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1462:administracion-de-justicia-del-ecuador-se-depurapero-persiste-corrupcion&catid=36:ultimas-noticias&Itemid=53](http://www.radioequinoccio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1462:administracion-de-justicia-del-ecuador-se-depurapero-persiste-corrupcion&catid=36:ultimas-noticias&Itemid=53).
- 49 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Presupuesto año 2008. Información de Ejecución Presupuestaria al 31 de diciembre de 2008. Consolidado”, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/resumenejecutivo.pdf>.
- 50 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Presupuesto año 2009. Información de Ejecución presupuestaria a diciembre de 2009. Informe consolidado”, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/EP31diciembre2009.pdf>.
- 51 El nuevo empresario, “Rafael Correa cuestiona accionar del Consejo de la Judicatura”, en *El nuevo empresario*, noticias nacionales, Quito, 12 de diciembre de 2009, <http://www.elnuevo>

- empresario.com/noticia\_16642\_rafael-correa-cuestiona-accionar-del-consejo-de-la-judicatura.php».
- 52 Consejo de la Judicatura Ecuador, *op. cit.*, p. 9-10.
- 53 Fiscalía General del Estado, “Una Fiscalía...”, *op. cit.*, p. 21, 24 y 33.
- 54 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Rendición de Cuentas. Logros institucionales. Noviembre 2009”, lámina 7, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <[http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=119&Itemid=124](http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=119&Itemid=124)>.
- 55 *Ibid.*, láminas 3, 5 y 6.
- 56 Datos del 18 de diciembre de 2008 a 31 de diciembre de 2009, Corte Nacional de Justicia, “Informe de rendición de cuentas del primer año de labores”, en *Corte Nacional de Justicia*, Quito, 2009, <<http://www.cortenacional.gov.ec>>.
- 57 A octubre de 2009.
- 58 No se especifica si es del año 2009 o desde la creación de esta unidad.
- 59 Se asume el enfoque integral en los términos definidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como “un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, niños, ancianos, población de bajos ingresos, etcétera”. Ver PNUD, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*, Buenos Aires, PNUD, 2005, p. 11.
- 60 Percepción que se desprende de visita al Consejo de la Judicatura, para recabar información estadística sobre centros de mediación.
- 61 Entrevista a Segundo Tafina Hinojosa, vicepresidente del Observatorio de Justicia de Quito, efectuada por Gina Benavides, el 12 de febrero de 2010. En ella sostuvo que debido a la falta de apertura de instancias de justicia, el observatorio no cuenta con un trabajo directo de veeduría judicial y han ampliado su campo de acción, a veedurías sociales. La última realizada es el proceso de ingreso de aspirantes a la Policía Nacional.
- 62 Consejo de la Judicatura Ecuador, *op. cit.*, p. 12-13.
- 63 Asamblea Nacional del Ecuador, “María Paula Romo cuestiona actuación del Consejo de la Judicatura”, en *Asamblea Nacional*, Boletines de Prensa, Quito, 18 de noviembre de 2009, <<http://www.asambleanacional.gov.ec/200911181574/noticias/boletines/maria-paula-romo-cuestiona-actuacion-del-consejo-de-la-judicatura.html>>.
- 64 Hoy, “Alexis Mera: los jueces de lo penal son unos delincuentes”, en *Hoy*, Quito, 27 de octubre de 2009, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/alexis-mera-los-jueces-de-lo-penal-son-unos-delincuentes%e2%80%99-375036.html>>.
- 65 El nuevo empresario, “Rafael Correa cuestiona...”, *op. cit.*
- 66 Hoy, “Alexis Mera:...” , *op. cit.*
- 67 El Comercio, “Sosa dispuso espiar a la Justicia”, en *El Comercio*, redacción judicial, Quito, 3 de junio de 2009, <[http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=181627&anio=2009&mes=6&dia=3](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=181627&anio=2009&mes=6&dia=3)>.
- 68 Agencia ANE, “Administración de Justicia...”, *op. cit.*
- 69 Fiscalía General del Estado, “Fallos de jueces son rechazados por la Fiscalía”, en *Fiscalía General del Estado*, Sala de Prensa, Boletines, Quito, 23 de diciembre de 2009, <<http://www.fiscalia.gov.ec/sala-de-prensa/boletines-2009/diciembre/963-23-fallos-de-jueces-son-rechazados-por-la-fiscalia.html>>.

- 70 El Comercio, “Esta es la Corte de las absoluciones”, *El Comercio*, redacción judicial, 28 de junio de 2009, <[http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=185199&anio=2009&mes=6&dia=28](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=185199&anio=2009&mes=6&dia=28)>.
- 71 Pronunciamientos de 7 de mayo, 18 de junio y 28 de octubre de 2009.
- 72 Ocurrido en la ciudad de Quito, en el año 2008.
- 73 Ocurrido en la parroquia de Zámbriza, en la ciudad de Quito, en el año 2007.
- 74 Tercer Tribunal Penal de Pichincha, Causa 513-2009, por lesiones, sentencia de 2 de abril de 2009.
- 75 Corte Nacional de Justicia, Primera Sala de lo Penal, Juicio NO 141-08 VS, por asesinato, sentencia de 15 de junio de 2009.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional, Área de Archivo, Trámite 15.106, Ley Orgánica de Control Constitucional, 2009.
- Área de Archivo, Trámite 1021, Proyecto de Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y otras normas conexas.
- Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, “Informe para primer debate. Ley Reformatoria al Código Penal y de Procedimiento Penal”, en *Asamblea Constituyente*, Quito, 17 de diciembre de 2009, <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>; casos 048, 049, 050, 060, 061, 062, 090, 094, 095, 097, 103, 106, 107 de 2009.
- Ávila, Ramiro, *Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia*, en Ramiro Ávila, edit., *Constitución de 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Ayala Lasso, José, “La justicia es un derecho humano”, en *Centro de Documentación e Información sobre Derechos Humanos en América Latina*, <<http://www.derechos.org/dim/l/doc/ayala.txt>>.
- Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1989.
- Consejo de la Judicatura Ecuador, “Informe a la Asamblea Nacional”, en prensa, Quito, 2009.
- Corte Nacional de Justicia, “Informe de rendición de cuentas del primer año de labores”, en *Corte Nacional de Justicia*, Quito, 2009, <<http://www.cortenacional.gov.ec>>.
- Defensoría Pública, “Presupuesto Institucional 2007, 2008 y 2009”, en *LOTAIP*, <<http://www.defensoriapublica.gov.ec>>.
- “Estadísticas de atención”, en *Defensoría Pública*, Reportes, <<http://www.defensoriapublica.gov.ec/#3>>.

- Fiscalía General del Estado, “Una Fiscalía Moderna. Rendición de Cuentas 2007-2009”, en Fiscalía General del Estado, <<http://www.fiscalia.gov.ec/sala-de-prensa/publicaciones.html>>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Presupuesto año 2008. Información de Ejecución Presupuestaria al 31 de diciembre de 2008. Consolidado”, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <<http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/resumenejecutivo.pdf>>.
- “Presupuesto año 2009. Información de Ejecución presupuestaria a diciembre de 2009. Informe consolidado”, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <<http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/EP31diciembre2009.pdf>>.
- “Rendición de Cuentas. Logros institucionales. Noviembre 2009”, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <[http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=119&Itemid=124](http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=119&Itemid=124)>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*, Buenos Aires, PNUD, 2005.
- República del Ecuador, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 745, publicado en el ROS 310, de 7 de abril de 2008.
- “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural”, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 5 de noviembre de 2009, mediante resolución CNP-001-2009, en *SENPLADES*, <<http://plan.senplades.gov.ec/>>.
- Rodríguez Ramón, “Derechos humanos y justicia”, en *Jurídicas*, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/63/pr/pr22.pdf>>.
- Unidad Transitoria de Gestión de la Defensa Pública. “Rendición de cuentas 2008”, en *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, <[http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=119&Itemid=124](http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=119&Itemid=124)>.
- Zagrevelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 6a. ed., 2005.

### Normas nacionales

- Constitución de la República del Ecuador, RO 449, 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico de la Función Judicial, Ley 0, ROS 544, de 9 de marzo de 2009.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Ley s/n, RO 52 (suplemento 2), de 22 de octubre de 2009.
- Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y otras normas, Ley s/n, publicada en el RO 555, de 29 de marzo de 2009.
- Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de genocidio, Ley 1, ROS 578, de 24 de abril de 2009.
- Ley Reformatoria al Título V del Libro segundo del Código de la Niñez y Adolescencia.
- Presupuesto General del Estado 2007, ROS 2, de 24 de abril de 2007.
- Presupuesto General del Estado 2008, ROS 46, 21 de abril de 2008.

Presupuesto General del Estado 2009, RO 27, 25 de enero de 2009.

Proyecto de Ley 2009-053, Ley del Sistema Nacional de Datos Públicos de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Prendas Especiales de Comercio.

Proyecto de Ley 2009-0071, Ley Reformativa al Código Penal y Código de Procedimiento Penal para la tipificación y juzgamiento de los delitos cometidos en el servicio militar.

### **Legislación internacional**

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración Americana de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Convención Americana de Derechos Humanos.

### **Sentencias y resoluciones**

Consejo Nacional de la Judicatura, “Normas de Procedimiento y Sustanciación de Procesos Militares y Policiales”, Resolución 1, publicada en RO 95, 24 de diciembre de 2009.

Corte Constitucional, Sentencia Interpretativa 0001-SI-2008-CC, emitida el 28 de noviembre de 2008 y publicada en el RO 479, de 2 de diciembre de 2008.

Corte Nacional de Justicia, “Jueces de Garantías Penitenciarias”, Resolución 0, publicada en RO 632, 13 de julio de 2009.

Corte Nacional de Justicia, “Competencia para conceder las rebajas de penas, prelibertad y libertad controlada hasta que entren en funcionamiento los juzgados de garantías penitenciarias”, Resolución 2, publicada en ROS 22, 536, de 9 de septiembre de 2009.

Corte Nacional de Justicia, “Corte Nacional de Justicia conocerá delitos militares y policiales”, Resolución 0, RO 51, 21 de octubre de 2009.

Corte Nacional de Justicia, Primera Sala de lo Penal, Juicio 141-08 VS, Causa Penal que por el delito de asesinato se sigue contra Claudio Chicaiza y otros, sentencia de 15 de junio de 2009.

Tercer Tribunal Penal de Pichincha, Causa 513-2009, por Lesiones, Sentencia de 2 de abril de 2009.

### **Prensa**

Agencia ANE, “Administración de justicia se depura, pero persiste la corrupción”, en *Radioequinoccio*, Quito, 28 de diciembre de 2009, <[http://www.radioequinoccio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1462:administracion-de-justicia-del-ecuador-se-depurapero-persiste-corrupcion&catid=36:ultimas-noticias&Itemid=53](http://www.radioequinoccio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1462:administracion-de-justicia-del-ecuador-se-depurapero-persiste-corrupcion&catid=36:ultimas-noticias&Itemid=53)>.

- Asamblea Nacional del Ecuador, “María Paula Romo cuestiona actuación del Consejo de la Judicatura”, en *Asamblea Nacional*, boletines de prensa, Quito, 18 de noviembre de 2009, <<http://www.asambleanacional.gov.ec/200911181574/noticias/boletines/maria-paula-romo-cuestiona-actuacion-del-consejo-de-la-judicatura.html>>.
- El Comercio, “La polémica por el Código de la Función Judicial terminó”, en *El Comercio*, redacción judicial, Quito, 24 de febrero de 2009, <[http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=259206&id\\_seccion=4](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=259206&id_seccion=4)>.
- “Sosa dispuso espiar a la Justicia”, en *El Comercio*, redacción judicial, Quito, 3 de junio de 2009, <[http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=181627&anio=2009&mes=6&dia=3](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=181627&anio=2009&mes=6&dia=3)>.
- “Esta es la Corte de las absoluciones”, en *El Comercio*, redacción judicial, Quito, 28 de junio de 2009, <[http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=185199&anio=2009&mes=6&dia=28](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=185199&anio=2009&mes=6&dia=28)>.
- El Tiempo, “Fiscal dice que renunciará si se aprueban las reformas a la Función Judicial”, *El Tiempo*, noticias, Cuenca, 27 de enero de 2009, <<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/9303-fiscal-dice-que-renunciara-si-se-aprueban-las-reformas-a-la-funcion-judicial/>>.
- El nuevo empresario, “Rafael Correa cuestiona accionar del Consejo de la Judicatura”, en *El nuevo empresario*, noticias, Quito, 12 de diciembre de 2009, <[http://www.elnuevoempresario.com/noticia\\_16642\\_rafael-correa-cuestiona-accionar-del-consejo-de-la-judicatura.php](http://www.elnuevoempresario.com/noticia_16642_rafael-correa-cuestiona-accionar-del-consejo-de-la-judicatura.php)>.
- Hoy, “Ecuador elaborará legislación secundaria para regular la justicia indígena”, en *Hoy*, judiciales, Quito, 14 de abril de 2009, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-elaborara-legislacion-secundaria-para-regular-justicia-indigena-343351.html>>.
- “Alexis Mera: los jueces de lo penal son unos delincuentes”, en *Hoy*, noticias, Quito, 27 de octubre de 2009, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/alexis-mera-los-jueces-de-lo-penal-son-unos-delincuentes%e2%80%99-375036.html>>.

## Entrevistas

- Segundo Tafina Hinojosa, Vicepresidente del Observatorio de Justicia de Quito, efectuada por Gina Benavides, Quito, el 12 de febrero de 2010.