

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

ECUADOR

9 DE ABRIL DE 200

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Apoyo al Sector Justicia		
Número del proyecto:	EC-L1011		
Fecha de Ingreso al Programa operativo:	12 de diciembre de 2003		
Equipo de Proyecto:	Jefe de División: Xavier Comas (SC3/CHF), Jefe de equipo: Arnaldo E. Posadas; otros miembros: Christina Biebesheimer (SDS/SGC), Raimundo Arroio (RE3/SC3), Fernando Cuenin (RE3/SC3), Carlos V. Martínez (COF/CEC), y Mercedes Rochac (RE3/SC3). <i>Peer Reviewer</i> : Rodrigo Tamayo (RE2/SC2).		
Prestatario:	República de Ecuador		
Organismo ejecutor:	Corte Suprema de Justicia, a través del Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (Projusticia).		
Plan de financiamiento:	IDB (OC):	US\$	10.000.000
	Local:	US\$	2.500.000
	Total:	US\$	12.500.000
PTI/SEQ:	Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social. Esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la Pobreza (PTI).		
Calendario tentativo:	Misión de análisis: tercer trimestre 2004. Directorio: cuarto trimestre 2004.		

II. MARCO DE REFERENCIA

A. El sector justicia ecuatoriano y su proceso de reforma

- 2.1 El sistema de administración de justicia ha recibido considerable atención en el Ecuador, manifestándose en sucesivos y progresivos esfuerzos de reforma durante los últimos años. En efecto, en cada una de las modificaciones al ordenamiento constitucional que el país ha emprendido desde 1992 se ha intentado implementar cambios estructurales en el sector justicia.

- 2.2 Así, la codificación constitucional de 1993 creó el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), redefinió el papel jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y estableció nuevos mecanismos para la designación de jueces. La codificación de 1995 incluyó modificaciones a la composición y competencias del Tribunal Constitucional, garantías a la independencia del Ministerio Público, el reconocimiento expreso de métodos alternativos de resolución de conflictos y la asignación de competencias al CNJ en materia de tasas judiciales.
- 2.3 La codificación constitucional de 1997, por su parte, introdujo cambios dirigidos a garantizar con mayor efectividad el principio de independencia del Poder Judicial: se revocaron las amplias facultades de supervisión del Congreso sobre los jueces (que incluían la posibilidad de destitución de magistrados de la CSJ), así como su poder de designación de jueces. Al mismo tiempo se eliminaron las designaciones de jueces por términos fijos, con lo cual se otorgó mayor estabilidad a la carrera judicial.
- 2.4 Con la vigente Constitución (resultante de la reforma de 1998) se consagró el principio de oralidad de procedimientos judiciales (Art. 194), así como los principios de inmediación (según el cual, el juez debe dirigir todas las actuaciones del tribunal), celeridad y eficiencia como guías de la administración de justicia. Asimismo, se reconoció la jurisdicción indígena y se estableció la carrera judicial, incluyéndose procesos competitivos para el ingreso de jueces (con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.)
- 2.5 El cambio en el sistema penal promulgado con la Constitución de 1998 merece mención especial. Esta reforma reemplazó el sistema inquisitivo -que había imperado hasta entonces- con un sistema acusatorio, tal como lo han hecho muchos países en la Región.¹ Bajo el nuevo sistema, la titularidad de la acción penal es encabezada por el Ministerio Público (MP), a quien corresponde la dirección de la investigación preliminar a los efectos de determinar la comisión de hechos punibles y la identidad del autor. Por lo anterior, los órganos de policía judicial se colocan bajo su dependencia funcional. Además, el MP debe formular la acusación y solicitar la aplicación de la pena correspondiente, velar por los derechos de la víctima en el proceso y, en su caso, solicitar el sobreseimiento de la causa. Por otra parte, bajo este sistema los jueces pueden concentrarse en la decisión de las causas, que siguen un proceso oral, asegurando el cumplimiento de la garantía del debido proceso. En otras palabras, el papel del juez es el de un árbitro objetivo en lugar de ser director de la investigación.
- 2.6 Las reformas anteriores provocaron también cambios legislativos necesarios para la efectiva implementación de los nuevos principios constitucionales que entraban a informar el funcionamiento de la administración de justicia en el país. De esta manera, se aprobó la Ley de Casación (1993), la Ley Orgánica del Ministerio Público (1997), la Ley de Control Constitucional (1997), la Ley de Arbitraje y Mediación (1997) y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1998).

¹ Por ejemplo, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela han realizado reformas legales en esta misma dirección. Algunos de estos procesos de cambio fueron apoyados por el Banco.

Asimismo, el cambio constitucional frente al sistema penal fue desarrollado con un nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP) aprobado en 2001.

- 2.7 Estos cambios en el ordenamiento jurídico fueron acompañados con esfuerzos de reformas impulsados desde el interior del sector justicia del país y apoyados por organismos internacionales, incluyendo al Banco. De esta manera, en 1994 se inició un proceso de diálogos entre una amplia representación de agentes del sector que resultó en un documento contentivo de las bases para unas primeras reformas estructurales. Este plan de reformas² identificaba áreas de acción prioritarias a la vez que asomaba posibles fuentes de financiamiento internacional. Las áreas cubiertas por el plan incluyeron reformas institucionales, operacionales y de recursos humanos.

B. Entidades participantes en el sector Justicia

- 2.8 Entendido en sentido amplio, el sector justicia comprende una serie de entidades de gran diversidad, las cuales poseen un alto grado de autonomía y –en algunos casos- se ubican fuera de las tres ramas en las que clásicamente se dividen los poderes públicos. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia encabeza la Función Judicial, sin embargo, la Constitución provee explícitamente que el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público son independientes de ésta. Igualmente, existen entidades que, aun cuando se ubican jerárquicamente bajo la dirección del Poder Ejecutivo (como es el caso de la Policía Judicial), poseen funciones auxiliares a la administración de justicia que justifican su consideración dentro del sector. Seguidamente se describen algunas de las instituciones más relevantes.
- 2.9 *La Función Judicial* está compuesta por la Corte Suprema de Justicia; las cortes, tribunales y juzgados establecidos por ley; y el Consejo Nacional de la Judicatura (Art. 198 de la Constitución). La *Corte Suprema de Justicia* (CSJ), es la corte nacional compuesta por 31 magistrados repartidos en diez salas (tres de ellas civiles, tres laborales, dos penales, una administrativa y una tributaria). A partir de la reforma constitucional de 1992 la CSJ es una corte de casación, es decir, sólo conoce casos que han sido decididos en cortes de menor rango y cuyas sentencias son impugnadas al alegarse incorrecta aplicación o interpretación del Derecho. Entre las facultades de la CSJ está la de expedir “decisiones del Pleno” de carácter obligatorio en caso de fallos contradictorios de las distintas salas de casación sobre un mismo punto de Derecho.
- 2.10 *El Consejo Nacional de la Judicatura* (CNJ) es el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial (Art. 206 de la Constitución). Aun cuando su creación fue parte de los mandatos de la Constitución de 1992, su efectivo establecimiento se produjo en 1998 con la aprobación de la ley orgánica correspondiente. El CNJ se encarga de presentar listas cortas de candidatos para la selección de jueces por parte de la Corte Suprema de Justicia. También le corresponde al CNJ atender a las necesidades materiales resultantes del funcionamiento de la Función Judicial, lo cual incluye la formulación y administración del presupuesto, la selección de los funcionarios judiciales y del personal administrativo y el establecimiento de un régimen de tasas judiciales. El

² La Administración de Justicia en el Ecuador: Plan Integral de Reformas, mayo 1995.

CNJ también detenta potestades disciplinarias sobre todos los funcionarios de la función judicial (exceptuando a los Magistrados de la CSJ).

- 2.11 Al *Tribunal Constitucional* (TC) le corresponde resolver demandas de inconstitucionalidad presentadas contra cualquier texto normativo (leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones) emitidos por órganos de las instituciones del Estado. Las decisiones del TC pueden suspender total o parcialmente los efectos de las normas que revisan sin necesidad de ratificación legislativa.
- 2.12 El *Ministerio Público* (MP) representa el interés general en casos de Derecho Penal. Esto significa que, en este tipo de causas, el Ministerio Público se encarga de dirigir la investigación criminal y presentar formalmente las acusaciones contra presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes. El Ministerio Público se encarga también de la protección de víctimas, testigos y otros participantes en los casos criminales. La Ley Orgánica del Ministerio Público establece la existencia de una *Policía Judicial* dependiente institucionalmente de la Policía Nacional, pero subordinada al MP cuando opera como su auxiliar en las investigaciones de delitos.

C. Principales problemas del sector

- 2.13 Como ya fue mencionado, el sector justicia ecuatoriano ha atravesado por paulatinos y progresivos procesos de reformas que han resultado en significativos avances en cuanto a independencia del sector. Sin embargo, como ha sido diagnosticado en el pasado,³ aun persisten importantes deficiencias que requieren atención. En este contexto, la necesidad de complementar los esfuerzos de reforma ya emprendidos sigue constituyendo un consenso ampliamente compartido en el sector.
- 2.14 En cuanto a las debilidades de *funcionamiento de la Función Judicial*, hay elementos que han causado preocupación en lo relacionado con el funcionamiento y la rendición de cuentas de la CSJ. Por ejemplo, el proceso establecido por la Constitución para la selección de los magistrados de la CSJ por sus mismos integrantes (cooptación) aun no tiene desarrollo legislativo. Hasta ahora, este proceso no ha permitido al público examinar el análisis realizado o verificar los criterios utilizados. Estos temas (criterios para el nombramiento y reglas disciplinarias aplicables a los Magistrados de la Corte) forman parte del proyecto de Ley Orgánica de la Función Judicial que está siendo considerada por el Congreso, sin embargo, su reglamentación será una necesidad en el futuro cercano. Por otra parte, la deficiente sistematización de la jurisprudencia de este alto tribunal ha permitido que las diferentes Salas de la CSJ produzcan sentencias contradictorias entre sí, provocándose preocupantes áreas de inseguridad jurídica.
- 2.15 Por otra parte, la carrera judicial sigue siendo insuficientemente regulada, por lo que persisten problemas tales como la predominancia de consideraciones de antigüedad sobre evaluaciones de desempeño. Igualmente, se requiere de un comprehensivo sistema de capacitación para jueces y funcionarios judiciales.

³ Ver, por ejemplo, *Ecuador. Legal and Judicial Sector Assesment*. Banco Mundial. 2002.

Actualmente el CNJ, a través de la Escuela Judicial, lleva a cabo cursos de entrenamiento que han tenido una buena receptividad en la Función Judicial, pero la participación en estos programas no está formalmente relacionada a los procesos de promoción laboral. Existe también necesidad de revisar los criterios por los que se llevan a cabo las investigaciones disciplinarias sobre jueces y funcionarios judiciales, ya que la inexistencia de procedimientos claros dificulta el desarrollo de un buen sistema para la lucha contra prácticas indebidas en la Función Judicial. En este sentido, el desarrollo de un Código Deontológico para funcionarios judiciales sería de gran utilidad.

- 2.16 Adicionalmente, la administración de los recursos de la Función Judicial depende de una división del CNJ que trabaja basándose en información provista por los distintos tribunales. Al respecto, puede afirmarse que la Función Judicial no cuenta con un presupuesto que pueda ser utilizado como una herramienta moderna de gestión. La elaboración del presupuesto está hecha con base en criterios y métodos “tradicionales”. En otras palabras, la Función Judicial no ha adoptado una metodología presupuestal basada en un mapeo de las necesidades de las distintas regiones que permita definir para qué se gasta, cómo se gasta y quiénes son los beneficiarios de la aplicación de recursos. Como suele ocurrir con instituciones que adoptan presupuestos “incrementales”, el centro de la discusión en materia de asignación de recursos está en cuánto se gasta y en qué se gasta, sin visualizar los resultados que se esperan alcanzar con el presupuesto. Por lo tanto, las funciones de preparación y gerencia de presupuesto pueden ser fortalecidas.
- 2.17 Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) presenta dificultades estratégicas que le impiden cumplir cabalmente con sus importantes funciones. En primer lugar, la mayor parte de su personal está enfocada a los procesos de apoyo en vez de a los procesos críticos que son razón de ser del TC. Además, la capacitación recibida por el personal no es continua ni técnicamente estructurada, pues no ha respondido sus funciones o procesos sino a iniciativas individuales. Al mismo tiempo, la estructura organizacional se caracteriza por excesiva verticalidad, fraccionamiento de procesos y confusión de roles entre direcciones. Los procesos del TC son poco productivos, en algunos casos duplicados, sin un claro valor agregado y con excesivos puntos de control. Finalmente, se observa una falta de estandarización tecnológica que provoca retrasos en los trabajos del Tribunal.
- 2.18 En lo que se refiere al *nuevo sistema penal*, las instituciones a cargo de su puesta en práctica soportan deficiencias que han obstaculizado esa implementación. Por ejemplo, según un estudio reciente,⁴ el Ministerio Público, no posee suficientes recursos humanos, materiales y técnicos para ejercer eficientemente sus responsabilidades. El MP presenta problemas en la organización del trabajo (carencia de modelos eficientes de gestión y procedimientos efectivos para el trámite de causas), mecanismos de seguimiento y evaluación (la presentación de informes por los fiscales es la única forma de control), capacitación especializada en temas sustantivos (homicidios, lavado de dinero, abuso sexual y violencia

⁴

La evaluación del sistema procesal penal en el Ecuador. Fondo Justicia y Sociedad. Fundación Esquel – USAID. Quito, Ecuador. 2003.

intrafamiliar, atentados a la propiedad, entre otros), y relaciones con la Policía Judicial (que tienden a ser de corto plazo).

- 2.19 Por su parte, la Policía Judicial (PJ) soporta exigencias institucionales de estricta sujeción a métodos y procedimientos científicos precisos frente a las que sus recursos resultan insuficientes. El investigador (funcionario policial) afronta un mayor nivel de exigencia en cuanto a la preparación probatoria y capacidad de exposición oral frente al juez, por lo que se impone su profesionalización. Asimismo, los derechos reconocidos al imputado implican, necesariamente una mayor preparación en cuanto a conocimiento, respeto y garantía efectiva de los derechos humanos en la conducción de la labor policial. Finalmente, se ha hecho evidente la escasez y obsolescencia de los equipos técnicos, particularmente laboratorios, con que cuenta la PJ para realizar sus funciones.
- 2.20 A su vez, el actual sistema de defensoría pública no cumple con todas las condiciones que exigen los términos concebidos por la Constitución vigente (Art. 24, numeral 10). En efecto, la defensa pública sigue siendo ejercida por una unidad de la Función Judicial sin autogestión o financiamiento propio. En esta unidad no hay una estructura organizacional, es decir, los 32 defensores públicos del país poseen idéntico rango sin que exista una clara instancia de decisión. No ha habido dotación presupuestaria adicional a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal (CPP), lo cual crea serios problemas de insuficiencia de los recursos disponibles para llevar a cabo las nuevas tareas exigidas. Tampoco existen parámetros técnicos para determinar las posibilidades económicas de los recipientes de la asistencia jurídica gratuita, ni hay principios de discriminación del trabajo por materias (el marco constitucional garantiza asistencia gratuita en todas las áreas de Derecho, con lo cual, en principio, un caso penal y uno civil tienen la misma importancia).
- 2.21 Con el objeto de lograr una mayor consistencia entre el ordenamiento constitucional y los servicios actualmente ofrecidos, se ha formulado un proyecto de ley elaborado con apoyo del Banco. Sin embargo, este proyecto no ha sido aun presentado al Congreso, debido a las implicaciones presupuestales del mismo, y esfuerzos adicionales son necesarios para completar los pasos restantes. Igualmente, se considera que el Código Penal requiere de reformas importantes para hacerlo compatible con el nuevo CPP.
- 2.22 En lo que respecta al *acceso a la justicia*, debe decirse que el sistema formal de justicia sigue siendo difícilmente asequible para considerables porciones de la población. En efecto, las mayores dificultades de acceso se presentan en los segmentos de escasos recursos económicos concentrados en zonas urbano marginales y, sobre todo, en áreas rurales.⁵ Parte del problema se debe a la excesiva concentración de las judicaturas del país (598 de las 610 existentes⁶) en los centros urbanos, así como los escasos - y también concentrados- servicios de

⁵ Sistema Integrado de Indicadores Sociales Ecuatoriano. Indicadores de población: pobreza por índice de necesidades básicas insatisfechas 61.3% de la población total, de la cual 55% se ubica en áreas rurales y 45% en áreas urbanas marginales.

⁶ Guía de la Función Judicial, Pág. 8, Ediciones MYL, 2002.

asistencia legal gratuita o de bajo costo (103, de las cuales sólo 3 están ubicadas en zonas rurales).⁷

- 2.23 Otro factor importante, en cuanto al acceso a la justicia, lo constituye la insuficiencia en la oferta de centros de mediación y resolución de conflictos. Hasta la fecha existen 42 centros de mediación inscritos en el CNJ.⁸ Sin embargo, estos centros se concentran principalmente en las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil, por lo que la mayor parte de las zonas rurales no cuentan con los beneficios de estos espacios.

D. Estrategia del país en el sector

- 2.24 A partir de la década de los noventa se aprecia en el Ecuador una creciente preocupación por los niveles de desarrollo y efectividad del sector justicia. Así, en 1992 se elabora un primer diagnóstico del sector que concluye con una propuesta sobre diversas reformas. Siguiendo este impulso de cambio, la Ley de Modernización del Estado Ecuatoriano (1993) incluye dentro de su agenda a la reforma judicial. Es en este contexto que a partir de 1994 los distintos actores del sistema de justicia se unen en un proceso integral de consulta y participación que termina plasmándose en el Plan Integral de Reformas de 1995, el cual sirvió de base para iniciar negociaciones con distintas fuentes de financiamiento y cooperación internacional.
- 2.25 Dentro de este marco se creó la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (*Projusticia*), en 1995. Esta unidad recibió como mandato institucional la administración de los fondos provenientes de organismos bilaterales o multilaterales de asistencia técnica financiera, para lo que cuenta con capacidad legal y financiera autónomas (Decreto Ejecutivo No. 3029). Projusticia se encontró inicialmente adscrita a la Presidencia de la República, pasando, con posterioridad (1997) a la Presidencia de la Corte Suprema, en donde permanece hasta la fecha. En el cumplimiento de sus funciones, Projusticia ha desempeñado un importante rol coordinador a dos niveles: hacia los organismos de cooperación internacional (ayudando a evitar duplicación de esfuerzos) y hacia las instituciones del sector (generando consensos y promoviendo su participación activa).
- 2.26 Recientemente, la continuidad del proceso de reforma del sector justicia ha sido ratificada como prioridad del país. En efecto, entre los principios que informan los planes de desarrollo anunciados por el gobierno nacional se afirma que “la continuidad del Proceso de Reforma del Sector Justicia ha sido considerada como una prioridad nacional; la calidad de los servicios, la transparencia en los procesos y la toma oportuna de decisiones de las Instituciones del Sector Justicia, guardan relación estrecha con la calidad no solo del Gasto del Gobierno, sino del Gobierno en sí mismo. Resulta esencial fortalecer el Estado de Derecho, aplicar efectivamente la ley y consolidar la confiabilidad mutua entre las ramas del Sector

⁷ Estudio de los Centros de Atención Legal desde la Sociedad Civil en casos penales y otros, elaborado por el Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLAES, abril 2001.

⁸ Registro del Consejo Nacional de la Judicatura

Público, así como crear y mantener un ambiente competitivo en las relaciones comerciales del sector privado y atraer la inversión extranjera”⁹.

E. Estrategia del Banco en el Sector

- 2.27 El Banco ha señalado a la reforma de la justicia como parte importante de su Estrategia de Modernización del Estado (GN-2235-1). En efecto, en su estrategia el Banco reitera el consenso general sobre la conexión entre el crecimiento económico sustentable y la seguridad jurídica. En concordancia, el presente programa enfoca su atención en áreas que han sido identificadas para guiar la actividad del Banco en este sector, por ejemplo, (i) ampliación del acceso a la justicia, (ii) fortalecimiento de la capacidad del sistema en la lucha contra actos de corrupción, (iii) desarrollo de instrumentos de transparencia que faciliten el control social, (iv) desarrollo de sistemas modernos de gestión, (v) estímulos al uso de métodos alternativos de resolución de conflictos y (vi) actualización de la normativa sustantiva y procesal.
- 2.28 En cuanto a la estrategia vigente del Banco con Ecuador, ésta contempla acciones de apoyo al logro de los siguientes objetivos: (i) estabilización de la economía y recuperación de la capacidad de crecer; (ii) alivio de la pobreza, formación de capital humano e inclusión social; (iii) gestión eficiente de la infraestructura con participación del capital privado, y (iv) modernización y descentralización del Estado, y promoción del desarrollo regional sostenible. Al pretender un mejor funcionamiento del sistema de administración de justicia y al consolidar instituciones relacionadas con ese sector, el presente programa se inserta directamente en el cuarto objetivo de dicha estrategia.
- 2.29 La experiencia del Banco en programas de reforma de justicia es considerablemente amplia, incluyendo 16 operaciones de préstamo (Publicación BID SGC-101). En el caso particular del Ecuador, el Banco comenzó su apoyo con una operación de cooperación técnica no reembolsable aprobada en 1998 -por un monto equivalente a US\$ dos millones- que concentró su atención en componentes de desarrollo legislativo, sistema de capacitación, sistema administrativo de la Función Judicial y Fondo de Acceso a la Justicia. Actualmente el Banco adelanta un Programa de Mejoramiento de la Competitividad (EC-L1004) que contempla reformas sectoriales para optimizar el entorno de negocios. Entre los temas considerados relevantes en esa operación está el de la seguridad jurídica, por lo que se asegurará la debida coordinación entre la mencionada iniciativa y el presente proyecto.
- 2.30 Por su parte, el Banco Mundial también ha tenido una significativa participación en el proceso de reformas. En efecto, el Banco Mundial realizó un diagnóstico del sector justicia en 1994 sobre el cual diseñó una operación de préstamo por US\$10.7 millones. Puntos de ese diagnóstico que se incorporaron como parte del proyecto incluyeron: (i) búsqueda de la eficiencia en la prestación del servicio de administración de justicia, reforzando el principio de la separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas a través del desarrollo del modelo de

⁹ Ministerio de Economía y Finanzas, Propuesta de estrategia nacional para la reducción de la pobreza, Quito, 2004.

juzgados corporativos, (ii) desarrollo de la educación legal con la finalidad de elevar sus estándares, (iii) acceso a la justicia de personas de menores recursos económicos, y (iv) mejoras de infraestructura física.

- 2.31 Entre los demás actores internacionales que han tenido participación en el proceso destaca la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID). Esta agencia ha concentrado su interés en temas relacionados con la justicia penal, más específicamente, en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. A través de una de estas organizaciones, la Fundación Esquel, USAID financia actualmente pequeños proyectos seleccionados por concursos públicos.
- 2.32 En cuanto a las lecciones aprendidas de esta significativa experiencia se puede destacar lo siguiente: (i) la implantación de cambios en modelos de gestión debe iniciarse en escalas controlables que permitan ir corrigiendo errores y mejorando mecanismos de ejecución progresivamente; (ii) el proceso debe incluir una adecuada política de comunicación que parta de un planeamiento con la finalidad de ganar compromisos, facilitar el consenso y la implantación en organizaciones que consideran a su participación activa como la mejor garantía de la calidad de las conclusiones; (iii) la ejecución debe incluir un monitoreo de indicadores de impacto que permita reenfocar los esfuerzos cuando sea necesario; (iv) los procesos de toma de decisiones durante la ejecución deben respaldarse con información cuantitativa; (v) los ejercicios de planeamiento estratégico deben traducirse en planes de acción concretos que identifiquen responsables, resultados y mecanismos permanentes de seguimiento y control; y (vi) el proceso de reforma debe sustentarse en una adecuada gestión del cambio ejecutada por cada una de las instituciones que permita identificar las expectativas de todas las partes involucradas. Estas lecciones orientan el diseño de esta operación.

F. Estrategia del Programa

- 2.33 La estrategia del programa toma como punto de partida acuerdos preliminares que fueron consensuados con el gobierno y el sector en ocasión de varias actividades de consulta realizadas por el Banco. En concordancia con esos acuerdos, se mantienen algunos principios que informan a la operación, específicamente: atención a los impactos a los que se apuntarán a la luz de las estrategias de desarrollo identificadas por el país (competitividad y lucha contra la pobreza); carácter transversal de los beneficios del Programa; y complementación de los avances ya alcanzados como resultado de las primeras etapas de la reforma.
- 2.34 El programa abarca actores claves del sector justicia ecuatoriano. En primer lugar se apoyará institucionalmente a los máximos tribunales del país (CSJ y TC) y al organismo administrador de la carrera judicial (CNJ), buscando con ello contribuir a una mayor transparencia y seguridad jurídica. Por otra parte, se concentrarán esfuerzos en fortalecer el proceso de investigación de delitos a través de los fiscales y la policía judicial (en sus actuales roles contenidos en el nuevo proceso de juicio oral), así como al servicio de defensa pública. Asimismo, se buscará aumentar el acceso a la justicia por parte de los menos favorecidos.

- 2.35 Dados los recursos autorizados para esta operación, la complejidad de los temas incluidos y la diversidad de actores participantes, el programa buscará complementar y potenciar los esfuerzos que vienen siendo desarrollados por el sector. En este sentido, están previstas actividades conjuntas entre diferentes instituciones en las áreas de capacitación y sistemas de información que tomarán en cuenta necesidades transversales, además de las específicas que cada una evidencie. Esto permitirá que los distintos actores participen en cursos de capacitación seleccionados y que tengan un acceso apropiado a los sistemas de información provistos.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos y Descripción

- 3.1 El objetivo general del programa será apoyar al fortalecimiento de instituciones del sector justicia de manera que puedan contribuir a la seguridad jurídica básica garantizada por la Constitución -y necesaria para el desarrollo de inversiones y actividades económicas- generando mayor confianza y participación de la sociedad en los servicios de administración de justicia.
- 3.2 Los objetivos específicos del programa incluyen: (i) mejorar la eficiencia y transparencia institucional del sector (ii) permitir la implementación e institucionalización del nuevo sistema penal de manera que se garantice la investigación profesional y el debido proceso a los litigantes; y (iii) aumentar el acceso a la justicia, especialmente por la población pobre, indígena y menos favorecida.

B. Estructura del Programa

- 3.3 El programa se ha estructurado en tres componentes que se describen a continuación.

1. Fortalecimiento institucional para la administración de justicia (US\$ 3.800.000)

- 3.4 Este componente tendrá por objeto el fortalecimiento de instituciones involucradas en aquellas áreas con mayores necesidades de apoyo específico. Dentro de este componente se atenderán necesidades de la Función Judicial (específicamente, la CSJ y el CNJ) y del Tribunal Constitucional.
- 3.5 Con respecto a la congruencia de los fallos de la CSJ, el componente incluirá la dotación de un Centro de Información Jurídica que proporcione, ágil y eficazmente, información veraz a los actores jurídicos y a los ciudadanos de manera de contribuir a la unificación de criterios de las distintas salas y a la transparencia de la labor de la Función Judicial. Al proporcionar información precisa sobre la línea jurisprudencial de la Corte Suprema y el estado procesal de las causas sustanciadas ante ese órgano, el Centro contribuirá al mejoramiento de la seguridad jurídica del país. El componente incluirá también la provisión de

equipos y herramientas informáticas necesarias para la eficiente realización de las actividades de la Corte.

- 3.6 En cuanto a las funciones del CNJ, el componente incluirá inversiones para fortalecer a la Escuela Judicial a través de la puesta en marcha de un sistema de capacitación judicial metódico y permanente. Para ello, el programa financiará la revisión del currículo actual de la Escuela, prestando atención a los temas ambientales, así como de jurisdicción indígena y de violencia intrafamiliar, evaluándose la conveniencia de extender esta capacitación a fiscales, defensores públicos y –en los casos que atañan a sus competencias- a la Policía Judicial. Asimismo, se establecerán planes estratégicos para una mejor gestión presupuestaria y se elaborarán métodos de selección, formación y evaluación que apunten a una carrera judicial más efectiva. Además, se apoyará al sistema disciplinario con criterios claros de aplicación para la producción de un Código Deontológico para la Función Judicial.
- 3.7 Por otra parte, se prevé el apoyo del TC a través de la implementación de un plan estratégico que incluya sistemas gerenciales para la administración de recursos. El desarrollo de este plan le permitirá al TC determinar su misión, visión, objetivos y coordinar políticas institucionales con miras a instaurar un sistema de planificación de recursos acorde a la institución. Además, el desarrollo del plan estratégico hará posible el establecimiento de un sistema gerencial adecuado que tienda a la optimización y administración de recursos económicos y humanos, así como también el establecimiento de políticas de control sobre los mismos.
- 3.8 Adicionalmente, este componente incluirá la inversión de recursos para apoyar la formulación y promoción de reformas normativas cuya actualización se considera necesaria para aumentar el nivel de seguridad jurídica y promover la competitividad del país. Algunas de estas normas son: (i) el Código de Comercio, (ii) el Código Administrativo y (iii) el Reglamento de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

2. Apoyo a la implementación del nuevo sistema procesal penal (US\$ 4.700.000)

- 3.9 Con este componente se buscará apoyar medidas que permitan la efectiva implementación del sistema establecido por el actual Código de Procedimiento Penal (CPP). Como se describió anteriormente este cuerpo normativo otorga nuevas funciones y responsabilidades al Ministerio Público y a la Policía Judicial, a la vez que llama por el funcionamiento de un servicio de defensoría pública.
- 3.10 Por consiguiente, el componente contendrá inversiones para apoyar las funciones de preparación de las causas que detenta el Ministerio Público, incluyendo: (i) la formulación y ejecución de un plan de capacitación para fiscales y asesores en temas generales y técnicos derivados del nuevo CPP, poniendo especial atención –dado su nivel de incidencia y gravedad- a delitos contra la vida, delitos contra la propiedad y violencia intrafamiliar. El plan de capacitación también considerará actividades en las cuales participen otras entidades del sistema de administración de justicia. Además, el programa apoyará la expansión de la plataforma tecnológica informática del MP hacia todas sus dependencias a nivel local, el

establecimiento de la conectividad entre las distintas sedes y el nivel nacional y la implementación de un sistema de seguimiento y control de casos.

- 3.11 Similarmente, el componente incluirá inversiones específicas a las necesidades de la PJ. Esto incluirá provisión de tecnologías en las áreas de investigación criminalística y ciencias policiales (tales como laboratorios), el diseño de un sistema de capacitación para funcionarios de la PJ que considere el desarrollo de metodologías adecuadas y manuales de procedimientos y permitan a los miembros de este cuerpo técnico ejercer sus labores de determinación de hechos punibles con la mayor rigurosidad técnica, eficiencia y predictibilidad posible y que impidan violaciones a los derechos de las víctimas e imputados. Todos estos elementos se desarrollarán en módulos pilotos en conjunción con el MP.
- 3.12 Por otra parte, el componente pondrá especial atención en fortalecer a la defensoría pública, a través de la capacitación y equipamiento de los funcionarios de la Función Judicial actualmente a cargo de la prestación de este servicio. Una vez aprobada la nueva ley en la materia,¹⁰ se dará seguimiento a su implementación, apoyando el proceso de institucionalización de la nueva entidad, lo cual se llevará a cabo a través de: la continuación del plan de dotación de equipos informáticos necesarios para la prestación del servicio de defensoría;¹¹ la elaboración de un Reglamento para la Ley de Defensoría Pública; un plan de capacitación orientado a los funcionarios nuevos y antiguos del sistema¹²; y la adecuación de los espacios físicos que sean designados para la realización de estas funciones, con especial énfasis en las oficinas provinciales.

3. Acceso a la justicia e imagen del sector (US\$ 2.600.000)

- 3.13 Este componente propone crear un Programa para el financiamiento de proyectos provenientes de la sociedad civil dirigidos a mejorar el acceso a la justicia¹³, fomentar la educación legal en los diversos sectores de la ciudadanía y realizar actividades para consolidar la imagen del sector justicia. Para la ejecución del componente se utilizará un modelo para la selección, administración, monitoreo y evaluación de proyectos (ya utilizado por Projusticia en el pasado) que incluye mecanismos para la selección de propuestas, conformación de paneles consultivos, coordinación y difusión de actividades y sistemas de evaluación. El financiamiento del programa cubrirá –exclusivamente– actividades de

¹⁰ El envío de este Programa para la consideración del Directorio estará condicionado a la corroboración del envío, por parte del Poder Ejecutivo, del proyecto de Ley de Defensa Pública para su discusión por el Congreso.

¹¹ Se entrará en los convenios que sean necesarios para asegurar que los equipos originalmente recibidos por la Función Judicial en ejecución de este componente sean oportunamente transferidos a la entidad de defensa pública una vez ésta sea creada.

¹² De acuerdo con el proyecto de ley, los funcionarios del actual sistema podrán ser transferidos a la nueva entidad, provisto que cumplan con ciertos estándares mínimos de calidad profesional.

¹³ Es importante señalar que al consistir en el financiamiento de servicios provistos por organizaciones de la sociedad civil para garantizar bienes públicos jurídicamente protegidos (como es el acceso a la justicia) este esquema es consistente con lo establecido en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Además, esta propuesta cuenta con un antecedente exitoso en el “Fondo Especial Derecho y Justicia”, el cual fue financiado con un préstamo del Banco Mundial, para mejorar la capacidad del sistema judicial a través de proyectos generados y ejecutados por la sociedad civil y relacionados con el acceso a la justicia, educación e información legal.

capacitación, equipos, sistemas de información y materiales de formación y divulgación. Por su parte, las organizaciones participantes deberán aportar la remuneración de los profesionales necesarios y demás gastos operativos.¹⁴

- 3.14 Se anticipa que las áreas de acceso a la justicia a ser cubiertas incluirán: (i) promoción de *mecanismos alternativos de solución de conflictos* en diversos sectores y fortalecimiento de los procesos de unificación existentes; (ii) *servicios legales gratuitos* que financien programas de asistencia legal para brindar asistencia integral y difundan entre la población información sobre sus derechos y maneras de ejercerlos; (iii) *educación legal* a la comunidad para lograr su participación, integración y mayor claridad de conocimientos; (iv) *justicia indígena*, haciendo uso del amplio desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos al interior de las comunidades indígenas que permite el marco constitucional, ya sea potenciando los espacios existentes o estimulando la generación de otros; (v) *justicia de paz*, la cual deberá establecerse con la próxima aprobación de la Ley Orgánica de la Función Judicial¹⁵; y (vi) el diseño y desarrollo de mecanismos de *rendición de cuentas y control social*.
- 3.15 Asimismo, el programa financiará mecanismos de difusión sobre el sector que incluya avances y metas alcanzadas, así como indicadores de resultados e impactos producidos por la mejor gestión del sector.

C. Costo y Financiamiento

- 3.16 El costo total del programa se ha estimado en US\$12,5 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$10 millones de su Capital Ordinario (OC) y aportes de contrapartida por el equivalente a US\$2,5 millones. El Gobierno de la República del Ecuador proveerá los recursos de contrapartida.

¹⁴ El Ministerio del Bienestar Social del Ecuador cuenta con un amplio registro de organizaciones de la sociedad civil promotoras del acceso a la justicia por parte de sectores menos favorecidos de la población. Estas organizaciones son financiadas con aportes nacionales e internacionales del sector privado, fundaciones y contribuciones de sus propios miembros.

¹⁵ En caso en que la mencionada Ley no fuese aprobada, se espera que la demanda por los servicios de los jueces de paz sea parcialmente cubierta por los centros de mediación que serán apoyados por el Programa.

Cuadro III-1. Presupuesto del proyecto (en miles de US\$)

ITEM	BID		APORTE LOCAL		TOTAL	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
I. COSTOS DIRECTOS	9.450	94,5	1.650	66	11.100	88,8
1.1 Fortalecimiento institucional para la administración de justicia	2.850	28,5	950	38	3.800	30,4
1.2 Apoyo a la implementación del sistema penal	4.000	40	700	28	4.700	37,6
1.3. Apoyo al acceso a la justicia	2.600	26	0	0	2.600	20,8
II. ADMINISTRACIÓN	0	0	610	24,4	610	4,9
III. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	140	1,4	0	0	140	1,1
3.1 Auditorías externas	80	0,8	0	0	80	0,6
3.2 Seguimiento y evaluación	60	0,6	0	0	60	0,5
IV. IMPREVISTOS	143	1,4	193	7,8	337	2,7
V. COSTOS FINANCIEROS	266	2,6	46	1,8	312	2,5
TOTAL	10.000	100	2.500	100	12.500	100
%	80%		20%		100%	

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

D. Prestatario, Garante y Organismo Ejecutor

- 4.1 El prestatario y garante del programa será la República del Ecuador. La Corte Suprema de Justicia, a través de Projusticia será responsable de la ejecución de los distintos componentes del programa.

E. Ejecución y Administración del Proyecto

- 4.2 **Ejecución.** La responsabilidad técnica de la ejecución de los componentes estará a cargo de funcionarios designados por cada una de las entidades involucradas. Estos responsables institucionales contarán con el apoyo de Projusticia, la cual actuará en carácter de **Unidad de Apoyo a la Ejecución (UAE)**. Esta unidad contará al menos con un coordinador, un asistente técnico, un responsable del área administrativo-financiera, un oficial de contrataciones y dos asistentes. Cabe señalar que Projusticia cuenta con una notable experticia institucional que se ha desarrollado a través de varios años de administración de proyectos financiados con recursos de multilaterales. Se anticipa que esta experiencia será de utilidad en el diseño del esquema de ejecución que regirá a esta operación.
- 4.3 **Comité de Gerencia (CG)** El programa contará con un Comité de Gerencia que será responsable del impulso y supervisión general de los componentes de la operación. Este Comité estará integrado por el Presidente de la CSJ (o su representante) quien lo presidirá, un representante del TC, un representante del MP, un representante del CNJ, un representante de la PJ y el Director Ejecutivo de Projusticia, quien actuará como Secretario Técnico del Comité. Las funciones del CG serán: (i) revisar el cumplimiento de las metas del programa, (ii) conocer los informes de avance de la ejecución realizada por la UAE, (iii) aprobar los

Planes Operativos Anuales (POAs), y (iv) definir las medidas oportunas que cada institución deba tomar para facilitar la ejecución del proyecto en su conjunto.

F. Período de Ejecución y Calendario de Desembolsos

- 4.4 El período de ejecución del programa es de 48 meses. El plazo para desembolsos de los recursos del préstamo se ha estimado en 54 meses, a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato de préstamo. El calendario de desembolsos se presentará en el Informe Final del proyecto.

G. Seguimiento y Evaluación

- 4.5 **Informes.** El prestatario presentará semestralmente al Banco un informe sobre los progresos de cada uno de los planes operativos. Dichos informes serán presentados dentro de los 60 días de finalizado el semestre. El Banco, a través de misiones de administración evaluará la adecuada implantación de los cronogramas y metas indicativas establecidas en los respectivos POAs.
- 4.6 **Revisión de los POAs.** En el último trimestre de cada año de ejecución la UAE preparará un POA en que se considere las actividades, cronograma, términos de referencia y metas indicativas que se esperan lograr durante los siguientes doce meses, así como un balance de lo realizado durante el año anterior. El POA correspondiente al primer año deberá estar formulado y revisado por el equipo de proyecto con anterioridad a la firma del contrato de préstamo.
- 4.7 **Evaluaciones intermedia y final.** El programa dispondrá de recursos financieros para una evaluación intermedia y una final, realizadas independientemente a través de la contratación de una consultoría externa aceptable para el Banco.
- 4.8 **La auditoría externa** del programa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, siguiendo sus políticas y procedimientos. La auditoría externa tendrá el carácter de financiera y operacional y será financiada con recursos del préstamo.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios

- 5.1 Entre los principales beneficios que se esperan de la implementación del Programa se encuentran los siguientes: (i) mejoramiento de la defensa de los intereses del Estado y de la sociedad a través del fortalecimiento del Ministerio Público; (ii) mayor acceso a los sectores de población de bajos ingresos con servicios de asistencia legal; y (iii) mayor participación de la sociedad civil en la consolidación del Estado de Derecho.

B. Resultados Esperados

- 5.2 Entre otros resultados, se espera que las acciones del Programa redunden en: (i) cambiar la percepción negativa que tiene la ciudadanía respecto del Sector

Justicia; (ii) uso más efectivo de los recursos humanos, técnicos y materiales del sistema judicial; un mejoramiento de la defensa de los intereses de la sociedad a través de investigaciones criminales más efectivas y de una representación adecuada de los derechos de la población de bajos ingresos; y (iii) mayor acceso a los servicios de justicia por parte de sectores tradicionalmente excluidos, así como la generación de métodos alternativos de solución de conflictos que reduzcan los costos asociados al litigio.

- 5.3 En síntesis, gran parte de las acciones contempladas en el Programa contribuirán a mejorar la seguridad jurídica del país y, por ende, su competitividad, ayudando a generar un ambiente más propicio para la inversión y el desarrollo económico. Adicionalmente, al tender hacia la igualdad de oportunidades de acceso a la justicia, el Programa contribuirá en términos de equidad y alivio a la pobreza.

C. Clasificación PTI/SEQ

- 5.4 Por las razones expuestas con anterioridad (párrafo 5.1 y siguientes), esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). La operación no califica como proyecto orientado a reducir la Pobreza (PTI).

D. Impactos Sociales y Ambientales

- 5.5 Dado que las actividades a ser financiadas en el marco del Programa se relacionan con el apoyo de reformas administrativas y el fortalecimiento institucional de entidades del sector justicia, se considera que la ejecución de la operación no tendría impactos ambientales directos. En cuanto al aspecto social, el Programa tendrá un impacto positivo por el mejoramiento del acceso a la justicia de los sectores más pobres de la población.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Riesgos

- 6.1 **Apoyo político de las acciones del Programa.** Una de las más importantes lecciones aprendidas como resultado de los procesos de reforma de administración de justicia se refiere a la importancia que para el éxito tiene la existencia de consensos generales dentro del sector. Con frecuencia, estos consensos mínimos son difíciles de conseguir, dadas las características de variedad y autonomía que presentan las entidades participantes. Para asegurar que la operación cuente con este nivel de acuerdo, el equipo de proyecto se ha esforzado por acompañar el diseño de la operación con un proceso de consultas y construcción de consensos. Este proceso ha incluido contratación de consultorías, organización de talleres y el sostenimiento de diálogos continuos con diversos actores. Igualmente, para mantener los niveles de consensos alcanzados se ha ubicado el liderazgo de la iniciativa en Projusticia (interlocutor considerado como válido por los integrantes del sector.)

- 6.2 **Insuficiente capacidad para adoptar el nuevo sistema penal.** El MP y la PJ cuentan con experiencia limitada en el trabajo conjunto para la preparación de casos penales, lo que podría afectar el impacto del programa en esta área. Sin embargo, se ha previsto actividades conjuntas de fortalecimiento institucional, tales como capacitación y planes informáticos compatibles y complementarios, que aminorarán este riesgo.
- 6.3 **Desarrollo del derecho a la defensa.** Como ya fue señalado, la Constitución garantiza el derecho a recibir asistencia jurídica de toda persona, aun cuando no disponga de medios económicos suficientes para costearla. Sin embargo, el actual sistema no cuenta con la organización, capacidad y recursos necesarios para asegurar esta garantía constitucional, lo cual, al permitir la posibilidad de desequilibrio entre acusadores y defensores, tiene serias implicaciones en un sistema penal acusatorio como el que se está implementando en Ecuador¹⁶. Para mitigar este riesgo, el Programa financiará el desarrollo de actividades de capacitación y equipamiento que permitan a los responsables del actual sistema de defensoría pública realizar una mejor labor. Igualmente, el Banco continuará abogando por la aprobación de un marco legal que establezca a la defensoría pública como un servicio autónomo. Una muestra del compromiso del Estado con este más deseable esquema, será la presentación al Congreso de un proyecto de Ley de Defensoría por parte del Poder Ejecutivo, lo cual será corroborado con anterioridad de la presentación de este Programa ante el Directorio.

B. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.4 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Estado de preparación

- 7.1 A principios de marzo de 2004, el Banco realizó una Misión de Identificación durante la cual se identificaron los objetivos y componentes del programa. Luego de ello, y de acuerdo con los nuevos procedimientos, el equipo de proyecto formuló el Esquema de Proyecto que ya ha sido aprobado por la Gerencia de RE3.
- 7.2 Asimismo, se está apoyando al sector durante el proceso de formulación en materias como (i) el acompañamiento del Ministerio Público en un primer diagnóstico que permita organizar las actividades factibles de financiamiento; (ii) un levantamiento de los equipos y sistemas con que cuenta la Policía Judicial para realizar investigaciones criminales y las necesidades más urgentes; (iii) el levantamiento de líneas de base correspondientes a las actividades más sustantivas de cada uno de los componentes; y (iv) la elaboración de un “mapa judicial” y de planes de acción para las distintas entidades participantes en la operación.

¹⁶ Las debilidades del actual sistema de defensoría, además de afectar el derecho al debido proceso que deben tener los ciudadanos, impacta también sobre el tiempo para dictar sentencia con posible privación de la libertad.

B. Plan de acción

- 7.3 El equipo de proyecto anticipa la realización de un proceso de elaboración consensuada de los planes de acción con todas las entidades del sector involucradas en el programa. Para ello se prevé la realización de eventos participativos (talleres) con los distintos beneficiarios, además de una misión de orientación y una de análisis durante el segundo y tercer trimestre del año, respectivamente. Se espera la presentación del programa al Directorio durante el cuarto trimestre de 2004.