



FACULTAD DE DERECHO

**SISTEMA MULTIPUERTAS: PROYECTO DE IMPLEMENTACIÓN DE CASAS
DE JUSTICIA EN EL ECUADOR**

**Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogada de los Tribunales y
Juzgados de la República**

Profesor Guía

Dra. Alicia Arias Salgado

Autor

María Emilia Grijalva Reyes

Año

2010

Quito

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

Dra. Alicia Arias Salgado

CC: 1707182380

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

María Emilia Grijalva Reyes

171074488-7

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por guiarme y bendecirme en todos los pasos de mi vida. A mis abuelitos por su cariño y enseñanza. A mis padres y hermanas por todo el amor y apoyo que me han brindado. A Folke por su confianza, ayuda, amor y comprensión en todo momento. Y principalmente agradezco a la Dra. Alicia Arias S. por su paciencia, dedicación y la fe que tiene en mi trabajo.

RESUMEN

Este trabajo se centra en el problema de ¿Por qué los ecuatorianos no tienen igualdad en el Acceso a la Justicia?, a través del Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador se busca eliminar o reducir las barreras que impiden a los ciudadanos hacer efectivo su derecho de acceder a una Justicia ágil, transparente y oportuna.

El Sistema Multipuertas nació en el Distrito de Columbia, Estados Unidos, como una solución a la insatisfacción con la Administración de Justicia de dicho país; la idea consistió en la creación de un tribunal que ofrece múltiples mecanismos de solución de conflictos para reducir la cantidad excesiva de demandas en la justicia ordinaria, y garantizar así el derecho humano de acceso a la Justicia. Siendo un proyecto con resultados altamente satisfactorios, se expandió alrededor del territorio estadounidense y posteriormente hacia numerosos países tales como: Colombia, Argentina, El Salvador, Costa Rica, Nigeria, Perú, Bolivia, México, entre otros.

El Sistema Multipuertas se exterioriza a través de las llamadas Casas de Justicia, que son centros multiagenciales en donde se receptan los casos de sus usuarios, y posterior a un análisis del conflicto, se determina qué vía de solución es la más conveniente para resolverlo. Los servicios que ofrecen las Casas de Justicia son gratuitos y consisten en: asesoría jurídica, apoyo psicológico, trabajo social, Centro de Mediación, servicio de derivación a otras Instituciones, seguimiento de causas y realización de talleres en comunidades, barrios y escuelas sobre difusión de derechos, prevención de conflictos y otros temas de importancia.

Ecuador, a pesar de haber ratificado numerosos convenios y tratados sobre protección, respeto, defensa y promoción de Derechos Humanos no cuenta con un Sistema Multipuertas; los proyectos realizados no han logrado contrarrestar los problemas de acceder a la Justicia y la cultura jurídica y el uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en este país es muy pobre. Por lo que, a través de este trabajo, se logrará determinar de manera

fundamentada si efectivamente Ecuador requiere implementar Casas de Justicia en su territorio y qué beneficios y limitaciones tendría este proyecto.

ABSTRACT

This thesis relies on one question ¿Why do Ecuadorians don't have equality in the access to Justice? By means of the Justice Houses Establishment Project, it is sought to eliminate or reduce the restrictions that prevent citizens to make effective their right to access to an efficient, transparent and opportune justice.

The Multi-Door System was originated in the District of Columbia, United States, as a solution to the dissatisfaction with the justice system in this country; the idea consisted in the creation of one large courthouse, with multiple dispute resolution doors or programs to reduce the amount of cases at the ordinary justice and to guarantee the human right to access to Justice. This project presented highly satisfactory results and it expanded quickly around the U.S. and later to foreign countries such as: Colombia, Argentina, El Salvador, Costa Rica, Nigeria, Peru, Bolivia, and Mexico, among others.

The Multi-Door System materializes through the Justice Houses, which are multi-agencies centers where people's cases are received and analyzed, so then they could be referred to an appropriate resolution door. The Justice Houses offer free services such as: legal consultancy, psychological support, social work, Mediation Center, referral center, claims checking and tracking and community, neighborhood and schools programs about rights diffusion, conflict prevention and other important topics.

Even though Ecuador had ratified numerous agreements and treaties about protection, respect, defense and promotion of the Human Rights, this country doesn't count with a Multi-Door System; the projects realized haven't managed to offset the problems to access to Justice and the legal culture such as the use of Alternative Dispute Resolution Techniques are really poor. Therefore, by means of this thesis, it will determine with bases if Ecuador needs to implement Justice Houses in its territory and what benefits and limitations would have this project.

ÍNDICE

Introducción	1
1. Capítulo I: Acceso A La Justicia Como Derecho Humano ...	5
1.1. Protección de los Instrumentos Internacionales al Derecho Humano de Acceso a la Justicia.....	10
1.2. Garantías establecidas en la Constitución vigente sobre Acceso a la Justicia	16
1.2.1. Deberes Primordiales del Estado.....	16
1.2.2. Derechos de Protección.....	17
1.2.3. Derecho a la Defensa	18
1.2.4. Seguridad Jurídica	18
1.2.5. Garantías Jurisdiccionales.....	19
1.2.6. Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.....	20
1.2.7. Función Judicial	20
1.2.8. Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	22
1.2.9. Defensoría Pública.....	23
1.3. Desafíos y perspectivas para el fortalecimiento del Acceso a la Justicia.....	26
1.3.1. Desafíos de Calidad.....	28
1.3.2. Desafíos de cobertura.....	29
1.3.3. Desafío de Herramientas	31
2. Capítulo II: Estado Actual De La Práctica De La Justicia En El Ecuador: Acceso Y Administración	33
2.1 Principio de Acceso a la Justicia	33
2.2 Observaciones al Código Orgánico de la Función Judicial en relación al acceso a la justicia.....	37
2.3 Problemas para acceder a la Justicia en el Ecuador.....	49

2.4 Revisión de estadísticas de los Órganos Judiciales Ordinarios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos	59
3. Capítulo III: Sistema Multipuertas Y Casas De Justicia.....	67
3.1 Origen del Sistema Multipuertas.....	68
3.2 Características y Objetivos del Sistema Multipuertas.....	73
3.3 Rol de las Casas de Justicia dentro del Sistema Multipuertas	75
3.4 Casas de Justicia: Funcionamiento, Conformación, Costos	76
3.4.1 Conformación y Composición	76
3.4.2 Funcionamiento	77
3.4.3 Costos.....	81
3.5 Experiencias y Desarrollo del Sistema Multipuertas en Colombia y Argentina	83
3.5.1 Colombia.....	83
3.5.2 Argentina	88
4. Capítulo IV: ¿Existe Un Sistema Multipuertas Incipiente En El Ecuador?	93
4.1. Principales Proyectos de Gobiernos anteriores en cuanto a Acceso a la Justicia	93
4.2. Proyectos del Gobierno actual para fomentar el Acceso a la Justicia	105
4.2.1. Creación y Fortalecimiento de Centros de Mediación.....	105
4.2.2 Creación de Nuevas Judicaturas y Modernización de Servicios de Justicia.....	106
4.2.3 Sistema de Interconectividad.....	107
4.2.4 Rendición De Cuentas: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Defensa Pública Penal.....	108
4.2.5 Mejoramiento de la calidad del Servicio de la Fiscalía General del Estado.....	113
4.3. Casas de Equidad y Justicia	116

4.3.1. Fallas y debilidades en cuanto a su funcionamiento.....	122
5. Capítulo V: Implementación De Casas De Justicia En El Ecuador	131
5.1. ¿Qué se requiere para implementar este proyecto?	131
5.2. ¿A cargo del Gobierno Central o del Gobierno Seccional?	138
5.3. Beneficiarios del Proyecto e Impacto en cuanto a Acceso a la Justicia.....	139
5.4. Efectos en la administración de justicia	142
5.5. Resultados que se esperan a corto y largo plazo	143
5.6. Limitaciones y obstáculos	145
Conclusiones y Recomendaciones	149
Bibliografía	151
Anexos	157

INTRODUCCIÓN

El concepto de Acceso a la Justicia ha ido evolucionando conjuntamente con la sociedad desde sus inicios. Sin embargo, con la Revolución Francesa (1789) empieza la lucha porque se convierta en un derecho de todos y para todos. El camino no fue fácil, tienen que pasar algunos años para que este derecho sea explícitamente tomado en cuenta internacionalmente en un cuerpo normativo, así, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) es como el Acceso a la Justicia pasa de ser un privilegio de algunos a ser un derecho humano consagrado.

El Derecho Humano de Acceso a la Justicia consiste en la posibilidad efectiva de toda persona, de obtener una tutela judicial imparcial y expedita, y acudir ante la justicia ordinaria o alternativa para la reparación de sus derechos vulnerados, y que el fallo obtenido sea satisfactorio y cumplido.

El Ecuador ha firmado y ratificado la mayoría de convenciones y tratados internacionales sobre protección, respeto, promoción y defensa de los Derechos Humanos en los que se incluye el Acceso a la Justicia. Además, este país ha promulgado numerosas leyes y cuerpos normativos que amparan y reconocen estos derechos; también se han llevado a cabo varios proyectos de fortalecimiento, difusión y protección de los derechos humanos pero hasta el momento no se ha logrado disminuir las barreras de acceder a la Justicia y menos aún garantizar un igual Derecho de Acceso a la Justicia para los ciudadanos. Esto ha contribuido a que la gente tenga una percepción negativa del aparato judicial en este país y que busquen hacer justicia por sus propias manos o lo que es peor dejar en la impunidad la vulneración de sus derechos.

Los costos y problemas para acceder a la Justicia son muchos: corrupción, discriminación, ineficiencia, falta de información, falta de promoción y uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, inestabilidad política y económica, saturación de causas en Tribunales y Juzgados, falta de control y falta de idoneidad o capacitación de funcionarios y personal del Sector Justicia.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos no se ha logrado disminuir estas limitaciones, por el contrario parecen crecer año tras año. Los ecuatorianos necesitan más herramientas de difusión de sus derechos y más mecanismos de exigencia y reparación de los mismos. Además es necesario desprenderse de la idea de que el litigio es la única vía de solución a sus conflictos. Por otro lado, el Estado en colaboración con el Sector Privado (Universidades, Fundaciones, Empresas y Profesionales) debe otorgar medidas eficaces de protección, garantía e información de los derechos de las personas y de los mecanismos de reparación además de fomentar el desarrollo de una cultura de paz y diálogo que busque no únicamente solucionar los conflictos sino prevenirlos.

Considerando lo explicado anteriormente surge mi motivación para implementar un modelo que reúna las herramientas necesarias para que todo ciudadano pueda hacer uso efectivo de su derecho de Acceso a la Justicia, a través de un Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador. Este trabajo presenta el Sistema Multipuertas, idea que se originó en el Distrito de Columbia, Estados Unidos en el año 1976 en la Conferencia sobre las Causas de la Insatisfacción con la Administración de Justicia de dicho país por iniciativa del profesor Frank Sander de la Universidad de Harvard y que abriría sus puertas en 1985. El Sistema Multipuertas consiste en la creación de un tribunal que ofrece múltiples mecanismos o programas de solución de conflictos en los que se combina la justicia formal con los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Este proyecto obtiene gran aceptación por parte de sus usuarios con resultados altamente satisfactorios y en pocos años se expande alrededor del territorio estadounidense. Posteriormente se extiende hacia numerosos países tales como: Colombia, Argentina, El Salvador, Costa Rica, Nigeria, Perú, Bolivia, México, entre otros, que sin contar con el nivel de desarrollo de Estados Unidos consigue de igual manera resultados sorprendentes y mejora la situación jurídica en sus territorios.

El Sistema Multipuertas se materializa a través de las denominadas Casas de Justicia, que son centros multiagenciales, donde se ofrecen servicios gratuitos tales como: asesoría jurídica; trabajo social; apoyo psicológico; centro de mediación; seguimiento de causas, derivación a Instituciones que forman parte de una Red de Apoyo Interinstitucional (Fiscalía, Policía Judicial, Defensoría del Pueblo, etc.); elaboración de material de difusión de derechos y realización de talleres enfocados en temas que se tratan en estas entidades y otros de importancia social y jurídica.

Esta investigación propone que el Ecuador cuente con este modelo para reformar y fortalecer la Administración de Justicia de este país: contar con personal capacitado, ejercer control estricto sobre las instituciones del Sector Justicia, celeridad y eficiencia en los procesos y contrarrestar la corrupción; además de brindar a los ciudadanos la seguridad jurídica y el conocimiento de sus derechos que en este momento no la tienen o es muy escasa, pero principalmente la necesidad de colaborar con la eliminación o reducción de las barreras que tiene el Acceso a la Justicia para hablar de una verdadera garantía de este derecho humano. La ciudadanía necesita confianza en el aparato judicial, y requiere mecanismos de prevención de conflictos y conocer las ventajas del uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Este trabajo consiste de cinco capítulos. En el Primer Capítulo se tratará acerca de la evolución histórica del Acceso a la Justicia como un Derecho Humano. Se realiza una breve evaluación de los principales Cuerpos Normativos internacionales y posteriormente un análisis de las Garantías que establece la Constitución en cuanto a Acceso a la Justicia. Además se tratará acerca de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y de la Defensoría Pública y se culmina con un análisis de los Desafíos y Perspectivas para el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia. El Segundo Capítulo inicia con un análisis del Acceso a la Justicia como Principio y se realiza una serie de observaciones al Código Orgánico de la Función Judicial. Posteriormente se analizan los problemas que existen para acceder a la Justicia en el Ecuador y finalmente se realiza una revisión de las estadísticas de los Órganos Judiciales

de la Justicia Ordinaria y de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. El Tercer Capítulo explica cómo se originó el Sistema Multipuertas y las Casas de Justicia, en qué consisten, cuáles son sus características y objetivos y finalmente, se evalúan las experiencias en distintos países. El Cuarto Capítulo busca determinar si el Ecuador cuenta con vestigios de un Sistema Multipuertas incipiente, para esto se examinan proyectos sobre acceso a la justicia, realizados por gobiernos anteriores y por el gobierno actual. El Quinto y último Capítulo presenta la propuesta de investigación.

CAPITULO I

ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO HUMANO

La noción de acceso a la Justicia ha ido evolucionando conjuntamente con las ideologías que imperaban en cada época histórica; desde un comienzo hace referencia a las marcadas diferencias entre las personas, especialmente en cuanto su estrato social y capacidad adquisitiva. Durante ciertos períodos se hacían más notorias estas distinciones de clase, poder, raza, capacidad adquisitiva, nivel de educación, etc., entre unos y otros; principalmente desde la época de la Revolución Francesa (1789 – 1799) se intentó cambiar el status quo para lograr una mejor convivencia y un verdadero Estado de Derecho, buscando igualdad entre las personas en cuanto a derechos, oportunidades y obligaciones. La lucha fue incesante, se originó en Francia pero repercutió hacia numerosas naciones en Europa, el objetivo era impedir que el Antiguo Régimen continúe cometiendo atropellos contra la mayoría de la población y que únicamente un sector privilegiado de la sociedad sea sujeto de derechos.

El poder era uno solo, en manos del Rey, quien únicamente tenía consideraciones con la nobleza y el clero lo cual provocaba un gran descontento en la población. A esto se suma la ideología revolucionaria que promulgaban particularmente Rousseau, Voltaire y Montesquieu con su lema “Libertad, Fraternidad e Igualdad”; el cual serviría de base más adelante para la creación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789). Este instrumento proclama el reconocimiento de los derechos de toda persona y de la colectividad y les da el carácter de universales, sagrados e inalienables.

En un comienzo se carecía de iniciativa para crear normas e instituciones que faciliten el acceso a la Justicia, pues gran parte de la población no podía hacer uso de ellos por razones económicas y sociales, por lo cual se permitía la vulneración de sus derechos o se buscaba obtener “justicia” mediante la violencia u otros medios inadecuados.

Conforme los países van desarrollándose la preocupación por los sectores menos favorecidos va incrementando. Es en los países occidentales, debido a la influencia de varios sistemas jurídicos por los procesos de colonización e independencia, donde surge la motivación para atender estos problemas y que surja lo que más adelante se denominaría acceso a la Justicia. La motivación por hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, mediante la difusión de derechos y la formulación de proyectos y políticas encaminadas a asegurar y fortalecer el acceso a la justicia, adquiere fuerza con surgimiento del llamado “Estado Benefactor” en el siglo XX. Este modelo estatal promulgaba la intervención directa o indirecta del Estado en el aspecto político, económico y social; su papel era el de un planificador y promotor del desarrollo.

Cuando se incorporan a la lista de los derechos humanos los derechos sociales y económicos, se impone la idea de que al Estado le corresponde desempeñar un papel activo para que estos derechos se hagan efectivos, a través de políticas y acciones dirigidas a asegurar el goce de ellos por todos los ciudadanos, especialmente por los pertenecientes a los grupos sociales de menores recursos. Comienza a surgir entonces también la preocupación por hacer efectiva la posibilidad de que todos los ciudadanos puedan reclamar sus derechos individuales y sociales a través de los órganos encargados de hacer cumplir las normas que los consagran, por abrir a todos los ciudadanos las instituciones que sirven para el reclamo de los derechos, como una vía para hacerlos realmente efectivos.

En ese contexto nace el llamado movimiento de acceso a la justicia, que en la década de los 70 es objeto de una ambiciosa investigación comparativa entre un importante número de países europeos y de Norteamérica, que duró cuatro años, denominada el “Proyecto Florencia para el Acceso a la Justicia”, coordinada por el profesor italiano Mauro Cappelletti¹.

En primera instancia se realiza la difusión de los derechos de las personas, para que estén conscientes de su facultad de exigir al Estado el respeto y

¹ Casal Jesús María / Chacón Hanson Alma/ Richter Jacqueline / Roche Carmen Luisa / DERECHOS HUMANOS, EQUIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA, Editorial ILDIS, Primera Edición, Caracas, 2005, Página 50.

ejercicio de estos. Posteriormente se empiezan a impulsar programas y servicios públicos dirigidos a asistir y representar jurídicamente a los grupos más pobres y más adelante se incluyen mecanismos para que estas personas ejerzan la defensa de sus intereses de manera legal.

Es así, conforme a lo explicado, como el término “acceso a la justicia” va evolucionando y definiéndose. El acceso a la Justicia es definido concretamente por el Dr. Jorge Ángel Marabotto Lúgaro como: “el derecho de toda persona a tener un ámbito en el cual hacer valer el derecho de que se crea asistida y de lograr la satisfacción de éste”.²

La definición del Doctor Perdomo es en sí más completa y explicativa: “El derecho de acceso a la justicia tiene por contenido la posibilidad real de los ciudadanos de hacer uso de la jurisdicción para la solución de sus conflictos de intereses. Este orden se relaciona con diversos aspectos físicos, referidos a la población y su distribución geográfica, la educación de la población, y situación socioeconómica; y judiciales, vinculados al presupuesto que el Estado destina al sistema judicial, al modo de elección de los jueces, a la construcción de sedes judiciales adecuadas y en número suficiente, en cuanto a ubicación geográfica e idoneidad de la edificación, que permitan el efectivo acceso a los tribunales”³.

Se entiende por tanto, al acceso a la justicia, como el derecho de toda persona a obtener una tutela judicial efectiva, independientemente de su condición social, económica o de cualquier otra naturaleza; y la posibilidad de acudir ante los tribunales competentes para formular pretensiones o ejercer su derecho a la defensa, y obtener de ellos de manera transparente y eficiente una resolución para su caso y que ésta sea motivada y cumplida.

“El acceso a la justicia supone la disponibilidad efectiva de cauces institucionales destinados a la protección de derechos y a la resolución de

² ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO, Capítulo III Derechos y Garantías Individuales, Marabotto Lúgaro Jorge Ángel, *Un Derecho Humano Esencial: El Acceso a la Justicia*, Editorial Konrad-Adenauer-Stiftung, Edición 9na, Uruguay, 2003, pág. 291.

³ Perdomo Juan Rafael, ACCESO A LA JUSTICIA, Venezuela, s/a, http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/acceso_justicia.htm, fecha de acceso: mayo 10 de 2009.

conflictos de variada índole, de manera oportuna y con base en el ordenamiento jurídico”⁴. Por ende este derecho constituye una garantía para las personas, las cuales pueden exigir la defensa de sus derechos que puedan haber sido vulnerados o amenazados de cualquier forma.

Derechos Humanos

Los Derechos Humanos son aquellas garantías, normas, libertades, facultades e instituciones inherentes a la persona por el hecho de ser tal, que propenden el desarrollo del ser humano en un plano de dignidad y respeto; y que son irrevocables, inalienables, independientes, intransmisibles e irrenunciables.

El acceso a la justicia es un derecho humano, por cuanto toda persona por el hecho de ser persona goza del mismo, y puede ejercerlo en el momento oportuno, es decir, cuando sienta vulnerados o amenazados sus derechos o intereses. Toda persona, sin discriminación, tiene el derecho de acudir ante los tribunales competentes y recibir de ellos una respuesta de manera expedita y transparente; El Estado tiene la obligación de proporcionar las condiciones necesarias para que sus administrados tengan igualdad de oportunidades para acceder a la justicia; además los operadores y administradores de justicia deben estar capacitados para desempeñar la labor encomendada y brindar un servicio eficaz y de calidad, sin dejar a un lado el principio de igualdad ante la ley de todas las personas.

La equidad y la seguridad jurídica, son elementos ligados al derecho humano de acceso a la Justicia, pues son indispensables para el desarrollo del Derecho, el Estado y la Sociedad. La equidad es un principio que se transforma en una prohibición a la discriminación, pues procura la igualdad entre personas, igualdad en oportunidades, igualdad ante la ley, etc. Se debe garantizar además del derecho de acceso a la Justicia, una igualdad de condiciones para acudir a los órganos jurisdiccionales. De igual manera éste principio obliga a los órganos del poder público a desempeñarse más eficientemente sin otorgar privilegios a grupos o personas.

⁴ Casal Jesús María / Chacón Hanson Alma/ Richter Jacqueline / Roche Carmen Luisa / DERECHOS HUMANOS, EQUIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA, Editorial ILDIS, Primera Edición, Caracas, 2005, Página 11.

Por su parte, la seguridad jurídica está tan íntimamente relacionada con el derecho de acceder a la justicia, que no puede haber una sin la otra. Aunque es necesario establecer requisitos para ejercer una acción, realizar un trámite, iniciar un juicio e incluso para solicitar información o para acudir a alguno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, estos requisitos de ninguna manera pueden constituir una limitación en la obtención de la tutela efectiva.

A continuación es necesario analizar el papel del Estado dentro del acceso a la justicia, ya que tiene el deber de garantizar éste y todos los derechos de sus administrados y de proporcionar las medidas necesarias para su defensa.

El rol del Estado dentro del acceso a la justicia es esencial pues se encarga de garantizar a las personas el pleno ejercicio de sus derechos y de vigilar el cumplimiento de sus deberes. El Estado tiene la obligación de garantizar el acceso de todos los particulares, sin discriminación, a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos una tutela efectiva de sus derechos e intereses; las normas deben dictarse para ser cumplidas, no puede existir una separación entre lo que manda la ley y lo que se aplica en la realidad. Por otra parte, la sociedad debe cooperar en facilitar el acceso a la Justicia, brindar la información que los particulares requieran para ejercer este derecho y dar a todos un trato igualitario y eficiente. La igualdad entre los individuos debe ser real, verificable en los hechos y que en el momento que una persona sienta que se ha afectado su derecho de alguna manera, el Estado lo repare con la ayuda no sólo de las normas previstas sino de las Instituciones y personas que trabajan en representación del mismo.

En lo que compete al Estado se debe propender hacia la formulación y ejecución de políticas en materia de justicia que pretendan ampliar su cobertura, en lo que a número de personas respecta para promover, garantizar y facilitar el acceso a la misma. Las políticas que formula el Estado deben enfocarse en los grupos que presentan más trabas, esto no quiere decir que sean únicamente las personas de escasos recursos económicos sino también grupos discriminados por su raza, estrato social, nivel de educación, entre otros.

Por otra parte, se debe buscar la respuesta jurídica adecuada que satisfaga la situación del peticionario, la cual puede no ser necesariamente ir a juicio; ante esto el Estado requiere incluir y fomentar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos y el asesoramiento y consulta como opción.

1.1. Protección de los Instrumentos Internacionales al Derecho Humano de Acceso a la Justicia

Los Instrumentos Internacionales tienen como objetivo promover y defender los derechos de las personas. La protección jurídica que otorgan a los derechos humanos se recoge en un marco normativo el cual debe ser respetado y tienen obligación de cumplir dichos preceptos los llamados Estados miembros. Los países que forman parte de estos instrumentos de carácter internacional, ya sean estos tratados, pactos, acuerdos, convenios u otros, deben adecuar sus leyes locales y nacionales a las de los instrumentos de tal manera que no se contrapongan.

Siendo el acceso a la Justicia un derecho humano, es reconocido universalmente. Numerosos instrumentos internacionales se han pronunciado al respecto para otorgar a los Estados una especie de guía dentro de un marco de igualdad, respeto y garantía de los derechos del hombre. El hecho de consagrar este derecho en un ámbito internacional constituye una base para que se difundan, promuevan y así tanto los Estados como los organismos internacionales se motiven a formular planes y políticas que tengan como fin proteger este derecho, combatir la discriminación, facilitar a las personas especialmente a los sectores más necesitados el poder acceder a la justicia y en general, impulsar propuestas para mejorar la calidad de vida de la gente.

El Estado ecuatoriano ha suscrito y ratificado una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos, los cuales son jurídicamente vinculantes y para asegurar su cumplimiento existen distintos medios de supervisión como es la presentación de Informes Periódicos, los cuales se conservan para ser entregados a organismos internacionales como la ONU, OEA, CAN que verifican el cumplimiento del instrumento. Los principales

instrumentos internacionales que hacen relación al derecho de acceso a la justicia son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

Las disposiciones de estos instrumentos son muy similares por lo que conviene analizarlos en conjunto.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Artículo 8 establece en el primer numeral:

- “Toda persona tiene **derecho a ser oída**, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”⁵.

Este derecho de la persona a ser oída, se traduce en el derecho que se tiene de acceder a los órganos jurisdiccionales competentes para presentar un determinado caso y obtener una respuesta a ello. Del mismo modo la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) contempla una disposición muy similar en el Artículo 10.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo 18, el derecho de toda persona a acceder a los tribunales:

- Artículo XVIII: “ **Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos**. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.⁶

Este artículo recalca que todas las personas pueden exigir la defensa de sus derechos, la celeridad en dicho proceso y protegerse en caso de que las autoridades vulneren sus derechos.

Así mismo en la Convención Americana de Derechos Humanos se establece en el Artículo 24 la **igualdad de todas las personas ante la ley**, igual protección sin discriminación alguna. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 7 se consagra este mismo derecho. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) señala estas mismas disposiciones recopiladas en un solo artículo (Art.14).

Por lo tanto, si existe igualdad entre unos y otros, las autoridades que representan al Estado en cuanto a administración de justicia deben dar el mismo trato a todas las personas procurando siempre ser eficientes en las actividades que desempeñan.

En cuanto al **rol del Estado**, la Declaración Sobre El Derecho Y El Deber De Los Individuos, Los Grupos Y Las Instituciones De Promover Y Proteger Los Derechos Humanos Y Las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1999), dispone en el Artículo 2 lo siguiente:

- Artículo 2 “1. Los Estados tienen la **responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos** y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

- 2. Los Estados adoptarán las **medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos** y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados”.⁷

⁶ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, IX Conferencia Internacional Americana, 1948.

⁷ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144, 8 de marzo de 1999.

El Estado es el encargado de velar por el cumplimiento de los derechos consagrados en la legislación interna e internacional y de proporcionar los medios necesarios para su protección y defensa en caso de ser vulnerados.

Este mismo instrumento dispone en el Artículo 9, numeral 2:

- “A tales efectos, **toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho**, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a **presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley** y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que **disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda**, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a **obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida**”.⁸

Es importante resaltar que parte de obtener una tutela efectiva de los derechos e intereses tiene que ver con la celeridad en el proceso; los retrasos y demoras excesivas en la administración de justicia se convierten en una limitación más para ejercer el derecho de acceso a la Justicia.

En cuanto a la **igualdad en el acceso a la justicia** y a la defensa de los derechos vulnerados de las personas, es necesario mencionar lo que establece la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en su artículo 5 literal a, y artículo 6:

- **Artículo 5:** “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a **prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas** y a garantizar el derecho de toda persona a la **igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico**, particularmente en el goce de los derechos siguientes:
 - a) El derecho a la **igualdad de tratamiento en los tribunales** y todos los demás órganos que administran justicia;
- **Artículo 6:** “Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, **protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación**

⁸ Ibid.

racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el **derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación**".⁹

Hay que recordar que para que el derecho de acceso a la justicia sea efectivo requiere que todas las personas puedan ejercerlo. Por tanto, no puede existir discriminación de ninguna clase pues constituye una barrera para acudir a la administración de justicia en busca de una solución jurídica ante una violación o amenaza de un derecho o interés.

El Ecuador como miembro de la Comunidad Andina ha suscrito un importante instrumento que tiene como fin la protección de los derechos humanos, la **Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos** busca además de garantizar y defender los derechos implementar medidas para su fomento y fortalecimiento. En este marco normativo se reitera la facultad de las personas de presentar denuncias, quejas y peticiones ante los órganos competentes para defender y reparar violaciones a sus derechos e intereses.

Respecto a la discriminación la Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos dispone lo siguiente:

- **Artículo 10:** "Reafirman su decisión de **combatir toda forma de racismo, discriminación, xenofobia y cualquier forma de intolerancia o de exclusión en contra de individuos o colectividades** por razones de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, orientación sexual, condición migratoria y por cualquier otra condición; y, deciden promover legislaciones nacionales que penalicen la discriminación racial".¹⁰

Una vez más se prohíbe la discriminación en cualquiera de sus formas e incluso se promueve la penalización de la discriminación racial por ser la más común.

⁹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

¹⁰ Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, CAN suscrita el 26 de julio del 2002, en Guayaquil, Ecuador.

En los artículos 37 y 38 se otorga un **reconocimiento especial a los pueblos indígenas y afro descendientes**, los cuales por muchos años no se los tomó en cuenta. Sin embargo, la Comunidad Andina reitera la protección a los derechos humanos de estas personas y ampara la preservación de su cultura y costumbres. Los pueblos indígenas y afro descendientes tienen el mismo derecho a acceder a los medios tradicionales y alternativos de administración de justicia reconocidos por cada país.

La Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos está alerta del dinamismo del Derecho y por tanto del surgimiento de nuevos medios para proteger los derechos humanos, y contempla derechos que en un principio no se tomaban en cuenta como el de la mujer, los niños y adolescentes, las personas con distinta orientación sexual, los discapacitados, los refugiados, etc. Es por esto que alienta a los países miembros a incluir en su marco normativo el desarrollo de los derechos humanos y trabajar conjuntamente para la protección de los mismos.

La Comunidad Andina decidió establecer en este Instrumento mecanismos para proteger y promover los derechos humanos. En cuanto al acceso a la justicia propone mecanismos enfocados en el ámbito nacional, particularmente en la administración de justicia. Los principios sobre los cuales deben regirse las autoridades encargadas de la administración de justicia son: la eficiencia, la independencia, la imparcialidad y la autonomía, requisitos fundamentales para la consolidación del acceso a la Justicia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como recomendación la necesidad de proveer a las personas de una asistencia jurídica gratuita por cuanto el costo de acceso puede ser significativo y para algunos sectores de la población inaccesible. De esta manera se estaría combatiendo a la discriminación y protegiendo el derecho humano de acceso a la Justicia.

1.2. Garantías establecidas en la Constitución vigente sobre Acceso a la Justicia

La protección de derechos humanos de toda índole y la solución reclamos y conflictos de las personas se denominan *necesidades jurídicas* y es un elemento que va de la mano con el acceso a la justicia. Según Friedman, “las necesidades jurídicas más importantes que enfrentan los individuos en las sociedades modernas tienen que ver con sus derechos frente al Estado o a las grandes organizaciones”.¹¹ Es precisamente en la Constitución de cada Estado donde deben estar plasmadas las necesidades jurídicas de las personas y las garantías que ofrece el Estado en cuanto al pleno goce y ejercicio de sus derechos.

La Constitución vigente elaborada en Montecristi por la Asamblea Constituyente, fue aprobada el 29 de Septiembre de 2008. En cuanto al derecho de acceso a la Justicia la actual Carta Magna establece numerosas garantías, sin embargo toda ley debe convertirse en realidad para que exista una verdadera seguridad jurídica y un Estado de Derecho.

1.2.1. Deberes Primordiales del Estado

En los numerales 1 y 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador se establecen como deberes primordiales del Estado los siguientes:

- Art. 3.- “Son **deberes primordiales** del Estado:
 1. **Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos** establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una **sociedad democrática y libre de corrupción**”¹².

¹¹ Casal Jesús María / Chacón Hanson Alma/ Richter Jacqueline / Roche Carmen Luisa / DERECHOS HUMANOS, EQUIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA, Editorial ILDIS, Primera Edición, Caracas, 2005, Página 57.

¹² Constitución de la República del Ecuador, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

La mención de estos preceptos obedece al principio de igualdad que debe estar siempre presente en el derecho de acceso a la justicia; éste, no puede estar limitado por ningún tipo de discriminación, es por esto que el Estado está obligado a prohibir cualquier práctica discriminatoria a fin de garantizar el pleno goce de los derechos de sus administrados. Es importante acabar también con la corrupción que es otro de los grandes problemas que dificultan el acceso a la justicia ya que provocan un retraso injustificado en los procesos y la falta de igualdad de oportunidades para acudir a los órganos jurisdiccionales.

La Constitución señala una serie de principios sobre los cuales se rige el ejercicio de los derechos (Artículo 11) como son: igualdad ante la ley, no discriminación, la facultad de promoverlos y exigirlos de manera individual o colectiva, el reconocimiento de inmediata aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros.

1.2.2. Derechos de Protección

En el Capítulo Octavo sobre Derechos de Protección se establece todo lo relacionado al Acceso a la Justicia:

- Art. 75.- “Toda persona tiene **derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses**, con sujeción a los principios de intermediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

El Estado ecuatoriano está en la obligación de garantizar el derecho de acceso a la justicia y defensa de todos sus ciudadanos principalmente a los sectores más vulnerables de la población: discapacitados, gente de escasos recursos económicos, ancianos, menores de edad, entre otros. Esto se logra a través de políticas encaminadas al fortalecimiento del sistema de administración de justicia y a la eliminación de barreras para acceder a la misma. La celeridad en la obtención de la tutela efectiva es esencial, ya que lo que se busca es una solución jurídica que ponga fin a un conflicto o repare algún derecho o interés vulnerado, pero esta solución no puede tardar tanto; el Estado requiere

instituciones y autoridades que brinden un servicio de calidad, eficaz y eficiente.

1.2.3. Derecho a la Defensa

El derecho a la defensa se encuentra amparado en el Artículo 76 numeral 7 de la Constitución, este derecho incluye importantes garantías: nadie puede ser privado de tal derecho; se debe contar con el tiempo y medios adecuados para su defensa; debe ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; ser asistido por un abogado de su elección o defensor público; ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; las resoluciones deben ser motivadas, entre otros.

Ninguna persona por ningún motivo puede quedar en indefensión pues la falta de defensa afecta la calidad y el equilibrio del sistema de justicia y genera graves violaciones a los derechos humanos. Las resoluciones por parte de los medios de administración de justicia sean ordinarios o alternativos deben ser justas y cumplidas para que no se desvirtúe la función que ejercen las autoridades.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

1.2.4. Seguridad Jurídica

El artículo 82 de la actual Constitución hace referencia a la seguridad jurídica, ésta se encuentra interrelacionada con el acceso a la justicia y la tutela efectiva. Estos tres elementos conforman una unidad de tal manera que si falta uno no pueden existir los demás. La seguridad jurídica es un principio universalmente reconocido por el Derecho y representa la garantía máxima que

se da a las personas de que sus derechos e intereses están protegidos por el Estado y que en caso de haber algún tipo de conflicto o amenaza serán reparados. El artículo 82 dispone lo siguiente:

- Artículo 82: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”¹³.

En un país donde no existe seguridad jurídica no puede hablarse de desarrollo económico ni social; la comunidad internacional por tanto, cierra sus puertas a ese tipo de Estado ya que denota limitaciones al progreso y posibles transgresiones a los derechos humanos, pilar fundamental del Derecho Internacional.

La seguridad jurídica no requiere únicamente de normas expresas ni un aumento de instituciones públicas o funcionarios. Requiere una depuración en su legislación, promoción de las garantías y derechos mediante proyectos y políticas, desarrollar una cultura jurídica, eliminación de barreras en el acceso a la justicia: prohibición de prácticas discriminatorias, combatir a la corrupción, fomentar la celeridad, especial atención a los sectores vulnerables, capacitación a los funcionarios de la administración de justicia, control de gestión de los órganos jurisdiccionales, etc.

1.2.5. Garantías Jurisdiccionales

En el Capítulo Tercero de las Garantías Jurisdiccionales, Sección Primera de Disposiciones Comunes se establece que cualquier persona o grupo de personas puede proponer las acciones previstas en la Carta Magna y el Juez competente será el del origen del acto u omisión o donde se produzcan sus efectos.

El derecho de las personas de acceder a la justicia para reparar su derecho afectado se extiende a la facultad de accionar contra el Estado representado por Instituciones y Funcionarios los cuales mediante un acto o resolución

¹³ Ibid.

pueden afectar los derechos de las personas. Este derecho se rige de igual manera por los principios de celeridad y eficacia. Los servidores públicos están obligados, de ser el caso, a acatar la resolución del juez so pena de destitución de su cargo sino lo hicieren.

1.2.6. Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades

No se puede dejar a un lado la especial atención que la Constitución vigente da a las comunidades, pueblos y nacionalidades reconociendo y garantizando sus derechos como personas y como etnias con costumbres propias, las cuales se encuentran también protegidas por el Estado para la preservación de su identidad. Incluso se reconoce la Justicia Indígena con sus procedimientos y normas siempre y cuando éstas no sean contrarias a lo dispuesto en la Constitución ni vulneren los derechos humanos. Las resoluciones que emanen de autoridades indígenas de acuerdo al artículo 171 de la Constitución deberán ser respetadas por la Justicia ordinaria pero estarán sujetas a control de constitucionalidad.

1.2.7. Función Judicial

El Acceso a la Justicia es un derecho que se hace efectivo con la prestación obligatoria por parte del Estado del servicio público de administración de justicia el cual **debe ser óptimo y eficaz**. Resulta primordial para el Estado gestionar sus recursos humanos de manera que las autoridades estén capacitados para desempeñar sus funciones de la mejor manera atendiendo a los principios de no discriminación, eficiencia y celeridad.

Al respecto la Constitución vigente ha dispuesto una serie de principios que deben regir a la Función Judicial cuyo fin es precisamente la realización de la Justicia. Los siguientes artículos disponen lo referente a administración de justicia:

- Art. 168.- “La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial **gozarán de independencia interna y externa**. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.
 2. La Función Judicial gozará de **autonomía administrativa, económica y financiera**.
 3. En virtud de la **unidad jurisdiccional**, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.
 4. **El acceso a la administración de justicia será gratuito**. La ley establecerá el régimen de costas procesales.
 5. En todas sus etapas, **los juicios y sus decisiones serán públicos**, salvo los casos expresamente señalados en la ley.
 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el **sistema oral**, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.
- Art. 169.-El **sistema procesal es un medio para la realización de la justicia**. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.
 - Art. 170.- Para el ingreso a la Función Judicial **se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana**. Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial¹⁴.

En el artículo 168 numeral 4 se establece la gratuidad en el acceso a la justicia, esto se llevó a cabo en el Ecuador mediante la eliminación de las tasas judiciales, lo cual dio como resultado un incremento de las demandas en los juzgados y a consecuencia de esto. Si bien la gratuidad elimina la barrera que representa el costo monetario de acceder a los órganos jurisdiccionales, conlleva a la saturación de causas lo cual constituye otra barrera. La justicia sí debe ser gratuita pero requiere otras medidas a implementarse para que se les

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

pueda impartir a todos y que no afecte la celeridad y eficacia en la gestión de los encargados de administrarla.

La Constitución señala en el artículo 172, que dentro de la Función Judicial los operadores de justicia (jueces, secretarios, y demás), deben aplicar el principio de debida diligencia que consiste en asegurarse de que la información que contiene un documento o solicitud es correcta; este principio tiene relación con las demoras que resultan en el momento en que no se ha revisado con atención cualquier trámite que se presente, jueces y juezas deben responder por su mal desempeño.

- Art. 172.- “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, **aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.**

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley”¹⁵.

1.2.8. Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

El acceso a la justicia no sólo implica acceder a los medios tradicionales de solución de conflictos: juicio justo y debido proceso. Sino también abarca la facultad de las personas de acudir ante los medios alternativos de solución de conflictos, en busca de una respuesta satisfactoria a su caso particular. La Constitución dispone en el Artículo 190 el reconocimiento del arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos de solución de conflictos para aquellos casos en los que se pueda transigir.

Los mecanismos o métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) pueden entenderse de manera amplia o estricta. En un sentido amplio los MASC son aquellas opciones distintas al sistema judicial ordinario que permite

¹⁵ Ibid.

resolver de manera privada los conflictos en un menor tiempo y costo. En un sentido restringido se puede señalar que los MASC constituyen aquellos procedimientos que buscan solucionar una controversia entre dos o más partes, ya sea con o sin la ayuda de un tercero neutral.

Los métodos alternativos de solución de conflictos: arbitraje, mediación, transacción, negociación y conciliación, surgieron como opción distinta al juicio mediante la generación de una cultura de diálogo en que se busque satisfacer los intereses de las partes involucradas de tal manera que no haya un perdedor sino una ganancia para todos. A pesar de que las raíces de estos medios alternativos es antiquísima, es a partir de los años 60 en Estados Unidos que adquieren gran difusión. Los principales objetivos que se trazaron han sido: la descongestión de los tribunales y juzgados, una mayor celeridad en el conocimiento y resolución de los conflictos y el fortalecimiento y promoción del acceso a la justicia para las poblaciones.

Existen numerosas ventajas que ofrecen los MASC además de la celeridad y el bajo costo: la calidad del resultado alcanzado con los MASC es muy superior a los del juicio pues se busca en lo posible satisfacer el interés de ambas partes. Los MASC buscan instaurar una cultura de paz y diálogo en la cual se puedan no sólo resolver sino prevenir los conflictos. Además los MASC fortalecen el acceso a la justicia y contribuyen a que los tribunales y juzgados no se encuentren saturados.

Es esencial para el acceso a la justicia constar con varios caminos para obtener una respuesta que satisfaga a las personas de manera que exista una verdadera protección y defensa de sus derechos. El juicio no es la única puerta de acceso a la justicia, por lo tanto es notoria la utilidad de los medios alternativos.

1.2.9. Defensoría Pública

En la actual Constitución se pone especial atención al tema de la defensa pública, lo cual en la de 1998 no establecía normas expresas al respecto. En la

anterior Carta Magna se hablaba de un derecho a la defensa en general y al defensor del pueblo, sin embargo no hacía referencia explícita a esta relativamente nueva institución como es la defensa pública.

La Defensoría Pública es “la institución del Estado responsable de garantizar el derecho constitucional a la defensa, de todas las personas que no puedan pagar un abogado privado debido a sus condiciones económicas y sociales”¹⁶.

El representante de la defensoría pública es el Defensor Público General, quien ejercerá sus funciones por seis años principalmente en el ámbito penal y cada año deberá presentar un informe a la Asamblea Legislativa sobre su desempeño.

En un principio, la Defensoría Pública era parte de la Función Judicial, lo cual daba como resultado un acceso a la justicia a medias y una defensa incompleta pues esta institución dependía del órgano encargado de administrar justicia por tanto existía una figura de juez y parte, lo cual truncaba la misión de la defensa pública. Por otra parte, se destinaron únicamente 31 defensores públicos para todo el territorio nacional, por tanto no se daban abasto con la cantidad de demandas existentes y como consecuencia de esto no podían brindar un servicio técnico y de calidad; además no contaban con autoridades ni organización jerárquica dentro de dicha institución, todos tenían idénticos rangos, actividades y remuneración por lo que no contaban con una organización administrativa ni funcional.

En noviembre de 2006 el Congreso aprobó el proyecto de ley para la implementación de la Defensoría Pública sin embargo fue vetada por el Presidente de la República alegando falta de recursos económicos para sustentarla. En julio de 2007 la Fundación Esquel redacta una propuesta para establecer la Defensoría Pública con el objetivo de que las personas de escasos recursos económicos puedan ejercer plenamente su derecho a la defensa, dotándoles de asesoría jurídica.

¹⁶ La Defensa Pública, una institución que fortalece la administración de justicia, publicación del Fondo de Justicia y Sociedad (Fundación Esquel - USAID), Quito, 2006. Página 5.

La Constitución coincide con el proyecto llevado a cabo por Esquel e incluso apoya a la creación de centros de asesoría legal gratuita en centros educativos y universidades, en el artículo 191 establece que:

- **Art. 191.-** “La Defensoría Pública es un **órgano autónomo de la Función Judicial** cuyo fin es garantizar el **pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural**, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias.

La Defensoría Pública es indivisible y **funcionará de forma desconcentrada** con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado”¹⁷.

A pesar de que en la Constitución se establecen las garantías necesarias para que las personas puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia, existen aún una serie de limitaciones que no han logrado superarse, las cuales se analizarán minuciosamente más adelante.

Como conclusión a todo lo expuesto cabe citar a Lawrence Friedman (1977) quien propone la sustitución del término acceso a la justicia por el de acceso al sistema jurídico y señala que éste está integrado por tres elementos: estructura, sustancia y cultura.

“El primer elemento, la estructura, se refiere a lo que más inmediatamente se quiere aludir cuando se habla de acceso. La posibilidad de hacer uso de los órganos encargados de resolver conflictos y/o de impartir justicia conforme a la ley. De acuerdo con la concepción amplia de acceso, aquí estarían también comprendidos toda clase de órganos o instancias que de alguna manera cumplan de hecho esas funciones. El segundo elemento del sistema jurídico, la sustancia, sería a la que se haría referencia al hablar del acceso a la

¹⁷ Ibid.

elaboración de la legislación, pues en la medida en que las normas jurídicas, tanto sustantivas como adjetivas, estén técnicamente bien redactadas y no escondan discriminaciones (carga diferenciante de muchas leyes), se facilita la posibilidad de exigir su aplicación para todos por igual. El tercer elemento, la cultura jurídica, se refiere a los conocimientos, creencias, actitudes, prejuicios, expectativas, opiniones, que existen en torno al Derecho en una sociedad determinada. Este elemento es fundamental, porque de él depende cómo funcione el sistema. De la cultura jurídica dependerá asimismo el que los ciudadanos decidan o no acudir al sistema para demandar sus servicios, lo que a su vez determinará que el mismo entre o no en movimiento”¹⁸.

Cualquier denominación que se le dé al derecho de acceder a la justicia y obtener del órgano competente una respuesta satisfactoria y una reparación de los derechos e intereses afectados, implica una transformación de la realidad desigual en la que se encuentra la sociedad.

Mediante propuestas, proyectos y políticas es como se deben aplicar los preceptos constitucionales a fin de que el tridimensionalismo del derecho se cumpla, es decir, la interrelación entre valor, norma y realidad. Deben estudiarse los problemas que acontecen a los ecuatorianos y tomar en cuenta sus exigencias y necesidades de tal manera que vean resultados fácticos y no meramente teóricos.

1.3. Desafíos y perspectivas para el fortalecimiento del Acceso a la Justicia

Desde el comienzo de la década de los 90 todos los Estados, especialmente en Latinoamérica, han experimentado intensos procesos de reforma judicial con el fin de contrarrestar la problemática que ha rondado en la impartición y acceso a la justicia y a la vez para incluir en sistema judicial prácticas que han resultado favorables en otros Estados y así conseguir la adaptación del Derecho y la sociedad a los cambios que se producen constantemente por avances

¹⁸ Casal Jesús María / Chacón Hanson Alma/ Richter Jacqueline / Roche Carmen Luisa / DERECHOS HUMANOS, EQUIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA, Editorial ILDIS, Primera Edición, Caracas, 2005, Página 59.

tecnológicos, desarrollo económico y social, surgimiento de métodos alternativos de administración de Justicia, etc. “Muchas de las reformas, sin embargo, no han logrado dar soluciones reales a los problemas de los grupos más vulnerables (comunidades indígenas, población carcelaria, niños, adolescentes, personas mayores, discapacitados y personas infectadas con VIH/SIDA. Las razones son muchas: servicios jurídicos caros, discriminación, concentración de servicios jurídicos en las ciudades grandes y un sistema legal nacional que, en general, tiene dificultades para brindar soluciones a conflictos reales. La falta de acceso a la justicia es un factor que puede contribuir a un aumento de los conflictos violentos”¹⁹.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consciente de la necesidad de intercambiar experiencias y fomentar la cooperación entre naciones mediante el análisis de políticas y prácticas encaminadas al acceso a la justicia consideró pertinente realizar el Primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia, llevado a cabo en Chile a finales del mes de octubre del año 2005.

Como resultado de este foro se concluyó que las reformas judiciales de la mayoría de Estados han estado enfocadas a: mejorar el sistema judicial aumentando el nivel de personal que administre justicia, instaurando la oralidad en ciertos procesos judiciales, implementando portales web para el seguimiento de trámites y procesos y otros mecanismos de atención a usuarios pero no se ha enfocado en el acceso a la justicia en sí. También se logró incluir los medios alternativos de solución de conflictos y difundirlos. Es notorio que en cuanto al derecho de acceso a la justicia falta mucho por hacer, como resultado del análisis de las reformas judiciales se determinó que han beneficiado a la comunidad legal y a los operadores antes que a los usuarios. Se determinó también que a pesar de los esfuerzos el sistema judicial continúa siendo discriminatorio por cuanto no todas las personas logran acceder a la justicia. Incluso se realizó una encuesta en la que se determinó que antes existía una mayor confianza en el sistema de justicia.

¹⁹ ACCESO A LA JUSTICIA PRIMER FORO IBEROAMERICANO,
<http://www.accesoalajusticia.cl/primerforo/si/webjusticia/bienvenida3.html>.

Por tanto, para lograr un fortalecimiento del acceso a la justicia se han enfocado los desafíos del acceso a la justicia en tres puntos: calidad, cobertura y herramientas.

1.3.1. Desafíos de Calidad

En cuanto a calidad se encuentran los siguientes desafíos:

- **Capacitar a los operadores de justicia.**

Las personas que trabajan en el sistema judicial, sea cual fuere su función, deben estar capacitados para desempeñarla de la mejor manera. La formación profesional no termina en la universidad, se requiere una formación continua puesto que el mundo cambia constantemente.

- **Recuperar los valores éticos de los profesionales del Derecho.**

El abogado, el juez, el secretario, el Ministro, el Presidente, en fin, todos los profesionales y funcionarios que tengan como deber salvaguardar los derechos e intereses de las personas deben ser símbolo de respeto y confianza. El Derecho se ha visto desvirtuado por la corrupción y la negligencia. Se requiere recuperar los valores éticos sobre los que se centra el Derecho y aplicarlos a la actividad que se desempeña, de tal manera que las personas no sientan miedo para ejercer sus derechos.

- **Agilizar los trámites y procesos.**

La celeridad es uno de los elementos esenciales del acceso a la justicia, a falta de ésta se genera la saturación en el sistema judicial y por ende menor posibilidad de obtener una tutela efectiva y acceso a la justicia.

- **Modernizar los mecanismos de gestión**

El Estado debe invertir en tecnología e incluirla en el sistema judicial a fin de brindar servicios de óptima calidad y facilitar el trabajo a los operadores de justicia y así ser más eficientes.

- **Brindar un servicio eficaz, eficiente, transparente e igualitario.**

Implementando las herramientas señaladas en los puntos anteriores se logrará alcanzar mayor eficiencia en la impartición de justicia y al mismo tiempo disminuirán las barreras que impiden el acceso igualitario a la misma.

1.3.2. Desafíos de cobertura

En cuanto a la cobertura existen estos desafíos:

- **Dar prioridad a los sectores vulnerables de la población**

Los sectores vulnerables: pobres, enfermos, ancianos, discapacitados, menores de edad, etc., requieren una atención prioritaria en el sistema judicial. Absolutamente “todos los ciudadanos deben poder conocer y ejercer sus derechos y además, asegurar que sus conflictos sean tratados y ojalá solucionados, eficaz y oportunamente. Además de la jurisdicción de tutela estatal, la prevención de conflictos, la promoción de derechos y de mecanismos colaborativos de solución de controversias, donde participan variados actores sociales, del sector público y privado, constituyen áreas esenciales del Acceso a la Justicia”²⁰.

Es necesario prestar especial interés en los grupos vulnerables pues son quienes más dificultad tienen para acceder al sistema judicial. El Estado está obligado a formular y poner en práctica políticas públicas destinadas a promocionar la defensa de los derechos e intereses de los sectores menos favorecidos.

Se debe impulsar el ejercicio de sus derechos a discapacitados y ancianos proveyendo información sobre sus facultades legales y opciones de solución a sus problemas. Se deben implementar mediante políticas gubernamentales la infraestructura y ayuda técnica necesaria para estas personas y merecen un trato privilegiado por su condición, rebaja en los costos y en los tiempos de espera para recibir una respuesta.

²⁰ Cox Urrejola Sebastián, ACCESO A LA JUSTICIA: REALIDADES - TENDENCIAS Y PROPUESTAS, s/editorial, Chile, 2006. Página 4.

- **Combatir la corrupción**

La lucha contra la corrupción es otro tema importante para el acceso a la justicia. Un sistema judicial corrupto es un sistema cerrado, que otorga privilegios a pocos y actúa de forma ilegal e injusta. El Estado debe sancionar fuertemente a quienes se dejan enredar por prácticas corruptas, no sólo sancionar a quién inicia o propone un acto de corrupción sino también a aquel que se deja corromper.

No se puede hablar de impartición de justicia cuando no existe tal, la justicia es por naturaleza transparente y sus operadores, administradores y usuarios no pueden ensuciarla con prácticas que atentan contra el Derecho.

“La figura y el poder jerárquico de la institucionalidad y de la autoridad, ubica a las personas en un plano de desigualdad, muchas veces de inferioridad y de sumisión y temor”.²¹ La corrupción y la discriminación son probablemente las barreras más altas y difíciles de destruir en cuanto al acceso a la justicia.

- **Prohibir y sancionar las prácticas discriminatorias**

La posición económica, condición social, cultura, tendencia sexual, raza, religión, edad, sexo no pueden convertirse en un impedimento para que las personas ejerzan sus derechos y exijan que el Estado se los garantice. Una realidad desigual provoca que sólo un porcentaje mínimo de la población pueda acceder a la justicia. Las prácticas discriminatorias deben prohibirse y castigarse, y debe controlarse especialmente que en las Instituciones y órganos administradores de justicia no exista una desigualdad en el trato a las personas.

Para prevenir futuras prácticas de discriminación y corrupción se debe “asegurar y desarrollar – a nivel local y comunal – un sistema eficaz de educación, de formación, de información y de orientación socio – jurídica al

²¹ Ibid. Página 11

alcance de las personas y de las organizaciones sociales”²². Esto implica desarrollar una cultura jurídica básica necesaria para que las personas tengan noción de lo que pueden exigir, ejercer y conseguir.

1.3.3. Desafío de Herramientas

En cuanto a las herramientas el principal desafío es el de incrementar las vías de acceso a la justicia mediante mecanismos jurídicos que ofrezcan una solución alterna o varias soluciones a un determinado caso o conflicto.

En primer lugar se debe seguir promoviendo el uso de los medios alternativos de solución de conflictos, como medida para descongestionar los tribunales y juzgados. Además, estos métodos ofrecen la posibilidad de agilizar los trámites y pretenden llegar a una solución beneficiosa para todas las partes involucradas. Es una opción también para las personas cuya limitación es el significativo costo de un proceso judicial.

Otra herramienta de acceso consiste en la implementación de programas en pro del acceso a la justicia, ya sea instaurando centros legales gratuitos, centros de asesoría jurídica con costos muy inferiores a los acostumbrados, orientación en cuanto a las posibilidades jurídicas de solución, etc. Una herramienta no muy utilizada pero muy útil es el incentivo a Facultades de Derecho para crear un centro de atención o asesoría jurídica, o la inclusión de las Universidades en proyectos encaminados al acceso a la justicia. En Perú, por ejemplo, se ha considerado la opción de crear una Red de Universidades encaminada al “cambio estructural de la administración de justicia como espacio de diálogo permanente entre el Poder Judicial y las Facultades de Derecho”²³.

Es fundamental la incorporación de la tecnología como herramienta para el acceso a la justicia. Mediante el Internet se puede revisar el estado de la causa, los requisitos necesarios para realizar un trámite, consultar pagos y otros servicios, información sobre los medios alternativos de solución de

²² Ibid. Página 17

²³ Ibid. Página 24.

conflictos; en fin, una variedad de opciones a disposición de todas las personas sin discriminación alguna, sin horarios preestablecidos. El Estado debe asegurarse de todos los ciudadanos puedan hacer uso de este recurso, mediante políticas que promuevan el uso de la tecnología, subsidios para adquirir equipos y bajas tasas de internet.

Finalmente, existe una herramienta que no se ha explotado en su totalidad a pesar de ser sumamente necesaria: la cooperación interinstitucional. La interinstitucionalidad se logra creando redes de trabajo internas y externas que sirvan de apoyo y como fuente de información entre órganos e instituciones; de este modo se comparte su conocimiento y experiencia y se guía al usuario hacia un camino seguro. El objetivo de esta herramienta es mejorar la comunicación dentro de la Institución y con otras instituciones de tal manera que trabajen juntas a beneficio de las personas.

CAPITULO II

ESTADO ACTUAL DE LA PRÁCTICA DE LA JUSTICIA EN EL ECUADOR: ACCESO Y ADMINISTRACIÓN

“La justicia debe imperar de tal modo que nadie deba esperar del favor, ni temer de la arbitrariedad”

Carlos III (Reales Ordenanzas)

2.1 Principio de Acceso a la Justicia

Como ya ha sido mencionado en el capítulo precedente, el acceso a la justicia implica el ejercicio y goce del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, la posibilidad de toda persona por igual de acudir ante los tribunales competentes o hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos para obtener de ellos una respuesta satisfactoria y así, defender y reparar sus derechos vulnerados.

La práctica de la justicia en un Estado se debe analizar en primer lugar en cuanto a la posibilidad que tienen las personas para acceder a ella, tomando en cuenta las limitaciones u obstáculos, que aunque no debieran existir siempre están presentes. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta la administración de justicia, en cuanto a si efectivamente se logra un pronunciamiento por parte del órgano encargado de impartir la justicia, sin demoras innecesarias y que la resolución emitida sea cumplida y ejecutada. Y finalmente se debe analizar si se están tomando medidas necesarias para fomentar el acceso a la justicia y su administración, mediante proyectos dirigidos, por una parte a las personas que buscan obtener una tutela efectiva por parte del Estado mediante sus órganos jurisdiccionales; y por otra parte a los funcionarios y operadores de justicia encargados de proteger los intereses y hacer valer los derechos de los

administrados. En cuanto a los administrados, los proyectos deben estar dirigidos a facilitar el acceso a la justicia, el conocimiento de sus derechos y acciones que pueden ejercer y el ofrecer distintas opciones para solucionar sus conflictos. Y en cuanto a los funcionarios y operadores de justicia, los proyectos deben encaminarse a su capacitación, y a otorgarles herramientas para favorecer la agilidad y celeridad en los procesos de tal manera que se convierta en un sistema jurisdiccional eficiente.

Para que el Estado pueda implementar las medidas pertinentes para fomentar el acceso a la justicia, es importante que realice un diagnóstico del acceso a la Justicia en su país. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁴ señala una interesante evaluación que consiste en realizar dos análisis de manera consecutiva: el primero es un estudio de diagnóstico de necesidades jurídicas y por otra parte, un análisis de los operadores y servicios de justicia. El primero de los análisis se enfoca en la población que accede a los mecanismos de justicia y el sector que no puede acceder. En este análisis se toma en cuenta las autoridades, los mecanismos y las necesidades que requieren quienes acceden al sistema de justicia. El segundo análisis trata de identificar cualquier servicio jurídico o mecanismo implementado por dicho Estado o por otro, como posible solución útil para un futuro; en este caso, se toma en cuenta su funcionamiento, valores, intervinientes y la opción de coordinación interinstitucional.

El derecho de acceder a la Justicia requiere de tres fases para su conformación:

“1. El acceso propiamente dicho, es decir la posibilidad de llegar al sistema judicial, sin que existan obstáculos para el ejercicio de dicho derecho.

2. Lograr un pronunciamiento judicial que solucione el conflicto o tutele el derecho, siempre que se hubieren cumplido con los requisitos de admisión que establece la ley.

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia, Argentina, 2005.

3. Lograr que la resolución emitida sea cumplida y ejecutada, pues si se entiende que se acude a un proceso para que se restablezca o proteja un derecho, un interés o un bien, en la medida en que el fallo no se ejecute, el derecho de acceso a la Justicia no estará satisfecho”.²⁵

El principio de acceso a la Justicia puede ser distinguido entre un sentido amplio y un sentido estricto del mismo, esta distinción obedece a las actividades que realice el Estado para alcanzarlo. En un sentido estricto el acceso a la justicia refleja un derecho sujeto a la tutela efectiva ante los órganos jurisdiccionales, es decir, el derecho a obtener una resolución por parte de los jueces y tribunales, la garantía de un debido proceso y un juicio justo.

El acceso a la Justicia en sentido amplio va más allá pues consiste en un derecho que pone a disposición de los administrados, que vienen a ser los titulares del mismo, los instrumentos judiciales necesarios para permitir la protección de sus derechos, intereses y resolución de conflictos que puedan presentarse; es decir, ofrece la posibilidad cierta de que las personas acudan ante las instancias públicas o privadas facultadas para tal función, en busca de una solución jurídica para su caso particular, naturalmente siguiendo un procedimiento establecido.

En este sentido, el acceso a la Justicia es más completo, pues no sólo se centra en los medios ordinarios de administración de justicia, sino que abarca métodos alternativos de solución de controversias, como la mediación, conciliación, arbitraje, entre otros.

También se hacen presentes la participación activa e interrelación de otras Instituciones como son: principalmente la Defensoría Pública por ser la mayor herramienta y la más ligada al acceso a la justicia; además se encuentra la Defensoría del Pueblo y otras instituciones como son la Fiscalía, Inspectoría del Trabajo, entre otras.

²⁵ Rojas Álvarez Martha, Derecho de Acceso a la Justicia, Artículo publicado en Tribunal Constitucional de Bolivia, sin fecha, <http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/gpwtc.php?name=Articulos>, Página 1.

La diferencia entre Defensor del Pueblo y Defensor Público radica en que el primero es el encargado de velar por los derechos difusos y los derechos sociales, económicos y culturales de la comunidad. El defensor del pueblo tiene la potestad de velar por los derechos de la colectividad, mediar, pronunciarse y consensuar públicamente. Debe además, patrocinar y promover los recursos y acciones constitucionales y legales, y precautelar la calidad de los servicios públicos y privados. Mientras que el Defensor Público es una herramienta para acceder a la justicia que consiste en brindar asesoría profesional de un abogado a quienes no pueden pagarlo. De esta manera se logra combatir la impunidad, fortalecer el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, proteger y garantizar los derechos humanos, equilibrar la administración de justicia y optimizar los recursos del Estado.

Como se mencionó en el capítulo precedente anteriormente la Defensoría Pública era parte de la Función Judicial lo cual causaba que no exista imparcialidad ya que era una institución dependiente del órgano administrador de justicia. Actualmente la Defensoría Pública es una institución independiente y autónoma, cuenta con la máxima autoridad en la cabeza del Defensor Público General y se han implementado como parte de esta institución numerosos centros legales gratuitos que prestan asesoría jurídica principalmente en materia penal.

Los beneficios de contar con una Defensoría Pública son: garantizar la defensa de las personas y equilibrar la administración de justicia pues cada órgano tiene su función específica; asegurar un juicio justo y combatir la impunidad; fortalecer el acceso a la justicia para los sectores vulnerables dotándoles de un defensor a quienes no tienen recursos para contratar un abogado; mayor celeridad en los procesos judiciales y así mejorar la imagen de la justicia.

Se puede observar la importancia de contar con una institución independiente que tenga autonomía en el manejo de sus recursos, que realicen autogestión y financiamiento propio y que establezca sus parámetros organizacionales dirigidos a prestar un servicio de calidad. Adicionalmente, se requiere el aumento del número de defensores públicos quienes deben estar totalmente

capacitados para desempeñar su labor de la mejor manera, y contar con una distribución del trabajo destinada a alcanzar la efectividad del servicio.

Es importante mencionar dentro del sentido amplio de acceso a la justicia, a los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), los cuales ofrecen a las personas que sientan sus derechos vulnerados, opciones distintas al juicio para obtener una respuesta satisfactoria a sus casos.

Los objetivos que persiguen los MASC son principalmente: la descongestión de los tribunales, una mayor celeridad en el conocimiento y resolución de las contiendas y especialmente el fortalecimiento y mejoramiento del acceso a la justicia para las personas.

Entre las vías de solución más utilizadas se encuentran: el arbitraje y la mediación. El arbitraje es un procedimiento por el cual se somete una controversia, por acuerdo de las partes, a un árbitro o a un tribunal arbitral que dicta una decisión sobre la controversia que es obligatoria para las partes. Como método de resolución de conflictos el arbitraje está bastante desarrollado especialmente en el ámbito privado y comercial, las Cámaras de Comercio son quienes más acceden a este mecanismo y presentan resultados altamente satisfactorios. La mediación es un mecanismo en el cual interviene un tercero neutral que ayuda a las partes a lograr un mejor entendimiento y a llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas, incluso puede constituir un paso previo en un juicio por ejemplo: en materia de derechos del consumidor. La mediación ha sido muy utilizada debido a los resultados que ha logrado y también gracias al costo para acceder a este mecanismo el cual es más asequible que un juicio.

2.2 Observaciones al Código Orgánico de la Función Judicial en relación al acceso a la justicia

El Código Orgánico de la Función Judicial fue aprobado el 3 de febrero de 2009 por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, que en dicho momento de transición constitucional hacía las veces de Parlamento. Este cuerpo legal se

aprobó en un segundo y definitivo debate con 41 votos a favor, encontrándose 66 legisladores presentes en dicha sesión.

Entre los considerando se encuentra como motivo de la expedición de este Código, el hecho de que la Ley Orgánica de la Función Judicial era incompatible con las normas constitucionales y estándares internacionales de derechos humanos y administración de justicia, y que no respondía a la realidad social del Ecuador del Siglo XXI.²⁶

El Código de Justicia cuenta con 346 artículos, 15 disposiciones transitorias y un sinnúmero de disposiciones reformativas y derogatorias; estos tienden a armonizar la actividad de la Función Judicial con los principios y derechos humanos contenidos en la Constitución.

En el primer Título de Principios y Disposiciones Fundamentales se contemplan las facultades y la actividad correspondiente a la Función Judicial. En primer lugar se reitera la potestad de administrar justicia correspondiente a la Función Judicial (Art.1).

En cuanto a las políticas respecto a justicia establecidas en el artículo 3, se dispone que estarán enfocadas a garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y todos los demás principios consagrados en la Constitución y en el mismo Código de Justicia. Estas políticas se dividen en administrativas: mediante la prestación de un servicio de calidad; económicas: optimización de recursos, planificación y programación oportuna de las inversiones en cuanto a infraestructura física y operacional; y, de recursos humanos: destinadas a la consolidación de la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública y a la erradicación de la corrupción.

Principios de la Función Judicial

Los principios por los cuales se rige la actuación de los funcionarios, servidores y operadores de justicia pertenecientes a la Función Judicial son los siguientes de acuerdo al Código de Justicia:

²⁶ Código Orgánico de la Función Judicial, Quito, febrero de 2009.

- **Principio de Legalidad, Jurisdicción y Competencia (Art.7)**
- **Principio de Independencia (Art.8)**
- **Principio de Imparcialidad (Art.9)**
- **Principios de Unidad Jurisdiccional y Gradualidad (Art.10)**

De acuerdo al primer inciso del artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial “*ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución*”.²⁷

- **Principio de Especialidad (Art.11)**

La potestad jurisdiccional deberá ejercerse según las diferentes áreas de la competencia, con la salvedad de los sectores con escasa población en que la ley permite que un juez o jueza ejerza varias o todas las especializaciones.

- **Principio de Gratuidad (Art.12)**

Este principio es de suma importancia para el acceso a la justicia pues contribuye a la eliminación de una de las barreras que impide ejercer plenamente este derecho: el costo de acceder a la justicia, problema que se tratará posteriormente.

- **Principio de Publicidad (Art.13)**

El primer inciso del artículo 13 dispone lo siguiente: “*Las actuaciones o diligencias judiciales serán públicas, salvo los casos en que la ley prescriba que sean reservadas*”.²⁸

- **Principio de Autonomía Económica, Financiera y Administrativa (Art.14)**

- **Principio de Responsabilidad (Art.15)**

Debido a que la administración de justicia es un servicio público brindado por el Estado, es éste quien responde en caso de que exista algún error

²⁷ *Ibíd.*, Artículo 10

²⁸ *Ibíd.* Artículo 13

judicial, retardo innecesario, violación a la tutela efectiva o inadecuada administración de justicia; por tanto, se debe propender a que el servicio prestado sea de calidad y resulte satisfactorio para las personas que acceden al mismo.

- **Principio de Dedicación Exclusiva (Art.16)**

Este artículo señala la prohibición de ejercer un cargo o servicio remunerado en la Función Judicial y a la vez la profesión de abogado u otro cargo público o privado incluyendo la dirección o administración de universidades o centros de educación superior, con la salvedad de la docencia universitaria fuera de las horas de trabajo. Tampoco se podrá desempeñar varios cargos titulares en la Función Judicial.

- **Principio de Servicio a la Comunidad (Art.17)**

Es otro principio señala que la administración de justicia por la Función Judicial, es un servicio público fundamental del Estado.

- **Principios Dispositivo, de Inmediación y Concentración (Art.19)**

Por regla general, todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada, a excepción de los procesos que versen sobre garantías jurisdiccionales, que en caso de que se constatare la vulneración de derechos y ésta no fuese expresamente invocada por los afectados, las juezas y jueces pueden pronunciarse sobre esto en la resolución que expidieren.

- **Principio de Celeridad (Art.20)**

- **Principio de Probidad (Art.21)**

En el segundo inciso del artículo 21 se establece la definición del principio de probidad: *“Toda servidora y servidor de la Función Judicial en el desempeño de sus funciones observará una conducta diligente, recta, honrada e imparcial”*.²⁹

- **Principio de Acceso a la Justicia (Art.22)**

²⁹ *Ibíd.*, Artículo 21

Este principio consiste en eliminar las barreras que impiden la igualdad para acceder a la justicia; la discriminación ya sea económica, social, cultural, etc.,

- **Principio de Tutela Judicial Efectiva de los Derechos (Art.23)**

La Función Judicial se encarga por medio de juezas y jueces de garantizar la tutela judicial efectiva, este derecho se compone de 3 elementos: a) la efectiva protección de los derechos e intereses de las personas y la libertad de acceder igualitariamente a la justicia; b) El derecho a la defensa y a obtener una resolución debidamente motivada; c) Que la decisión sea cumplida y respetada.

- **Principio de Interculturalidad (Art.24)**

Como su nombre lo indica este principio consiste en considerar y respetar los elementos de la diversidad cultural de los distintos pueblos, comunidades y nacionalidades del Ecuador, en cuanto a las costumbres, prácticas, normas y procedimientos. *“En estos casos la servidora y el servidor de justicia buscarán el verdadero sentido de las normas aplicadas de conformidad a la cultura propia del participante”*.³⁰

- **Principio de Seguridad Jurídica (Art.25)**

- **Principio de Buena Fe y Lealtad Procesal (Ar.26)**

Este principio señala como deber del juez o jueza el de exigir a las partes y sus abogadas o abogados mantener una conducta respetuosa, respetable y ética y actuar con buena fe y lealtad. Cualquier actuación contraria a la buena fe y al derecho será sancionada.

- **Principio de la Verdad Procesal (Art.27)**

La verdad procesal es aquella que se desprende de las actuaciones en autos, es decir, aquella verdad que aportan las partes mediante elementos (documentos, testimonios y demás medios probatorios) que las juezas y jueces deben tomar en cuenta para resolver.

- **Principio de la Obligatoriedad de Administrar Justicia (Art.28)**

³⁰ *Ibíd.*, Artículo 24

En el artículo 28, primer inciso, se dispone que: “*Las juezas y jueces, en el ejercicio de sus funciones, se limitarán a juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, con arreglo a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes de la República*”³¹.

- **Principio de Colaboración con la Función Judicial (Art.30)**

Este principio hace referencia a la cooperación interinstitucional e intergubernamental; todas las funciones del Estado, sus organismos, dependencias y demás, están obligados a colaborar con la Función Judicial y a cumplir sus providencias.

El **Título II del Código Orgánico de la Función Judicial** trata acerca de las Carreras de la Función Judicial, abarca temas como el ingreso, formación, capacitación, ascensos, evaluación, permanencia, entre otros. Es importante mejorar y rescatar la imagen de los profesionales del Derecho, mediante la implementación de Carreras Judiciales, enfocadas hacia una capacitación constante y evaluaciones continuas.

El Artículo 37 del presente Código señala el perfil de la servidora o servidor de la Función Judicial el cual debe ser el de un profesional del derecho, con formación académica, capacidad para desempeñar su trabajo y trayectoria personal totalmente ética; añade además otras virtudes que deben tener como son: ser innovadores, creativos y comprometidos con el cambio institucional de la justicia. Para esto se deberá obviamente realizar un examen previo a las personas que deseen ingresar a la Función Judicial para comprobar que reúnen los requisitos que exige la ley. Sin embargo, para que se cumpla con el perfil requerido es necesario contar con un proceso de selección transparente e incorruptible.

Por otra parte el **Capítulo V de Evaluación de Servidoras y Servidores de la Función Judicial** trata acerca de que las servidoras y servidores y órganos de dicha función están sujetos a evaluaciones periódicas, para examinar su rendimiento y productividad. El artículo 87 dispone que “*Aquellos que no*

³¹ *Ibíd.*, Artículo 28

alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en un lapso de tres meses; en caso de mantenerse una calificación deficiente, serán removidos”.

En el Art. 89, el Consejo Nacional de la Judicatura se reserva la función de definir los objetivos y otros puntos de evaluación de todos los servidores judiciales. Sin embargo, se debe respetar la autonomía de la Fiscalía y de la Defensoría Pública por lo cual lo más conveniente sería que los objetivos los realicen conjuntamente estas Instituciones y el Consejo Nacional de la Judicatura.

El **Título III de los Órganos Jurisdiccionales** comprende lo referente a los órganos judiciales, las reglas generales por las cuales deben regirse la actuación de juezas y jueces, los requisitos para serlo, también se toma en cuenta lo relativo a jurisdicción y competencia y se da especial importancia a la obligación de evitar el abandono a caducidad de las causas a su cargo por tanto deben impulsarlas.

Se establece además, que el Consejo Nacional de la Judicatura es el máximo órgano a cargo de control administrativo, de gobierno, vigilancia y disciplina de la Función Judicial y se reitera la autonomía de la Fiscalía y de la Defensoría Pública.

También es necesario mencionar el artículo 127 el cual sanciona a secretarios, servidores, juezas y jueces que demoren injustificada o negligentemente las causas que se encuentren en su despacho o que se nieguen o demoren en entregar lo que se les ordene. La sanción será la destitución de estas personas.

Por otra parte, el Código de Justicia divide por categorías las Facultades de juezas y jueces; así:

- **Facultades Genéricas**

Consta de disposiciones generales naturalmente correspondiente a la actividad que deben realizar juezas y jueces, como son: aplicación de

normas constitucionales y otras leyes; deber de administrar justicia; denunciar irregularidades e ilegalidades en la abogacía; resolver conforme los principios y garantías establecidas en el Código de Justicia y en la Constitución, entre otros.

- **Facultades Jurisdiccionales**

Estas Facultades están dadas conforme lo dispuesto en tema de Jurisdicción en la Constitución, instrumentos internacionales y leyes vigentes. Dentro de estas facultades se encuentran: velar por los derechos y garantías procesales; actuar con eficiencia en la aplicación de principios procesales; vigilar que servidoras y servidores de la Función Judicial cumplan fielmente su cargo; velar por el pronto despacho de las causas a su cargo; entre otros.

- **Facultades Correctivas**

Son facultades que obedecen a mantener una conducta procesal propia de una jueza o juez, y al respeto de la actividad judicial. Dentro de esta categoría se establece lo siguiente: devolver escritos ofensivos e injuriosos; expulsar las actuaciones judiciales que atenten contra su desarrollo o legal evolución; declarar en sentencias o providencias la incorrección en la tramitación o error inexcusable de servidoras y servidores y tomar las medidas necesarias para su sanción administrativa; solicitar a la Dirección Regional respectiva del Consejo de la Judicatura que sancione a las abogadas y a los abogados que cometan faltas a la conducta de acuerdo al Código y, las demás facultades que establezca este cuerpo legal.

- **Facultades Coercitivas**

Dentro de las facultades señaladas en el artículo 132 del Código de Justicia, están: imponer la multa diaria correspondiente a que la parte o a quien corresponda que cumpla los mandatos de la jueza o juez conforme al contenido de su decisión; y, remitir los antecedentes a la Fiscalía General, si la jueza o juez estimase que la resistencia a la orden judicial pueda ser considerada como infracción penal.

Es interesante lo que se establece en el artículo 138 de este código, ya que otorga la facultad a la parte condenada, cuando hubiere habido **prueba** de mala fe o temeridad, de repetir contra su defensora o defensor el pago de los daños y perjuicios, a los que se le haya condenado. Sin embargo, para hacer uso de este derecho se debe demostrar que el abogado/a actuó con ánimo de perjudicar a su cliente.

A continuación, en el **Capítulo III de los Órganos Jurisdiccionales en su Sección I de la Organización**, se reconoce nuevamente la potestad de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado correspondiente a los órganos jurisdiccionales (Art.170). Por otra parte, en el artículo 171 se habla de la *unidad judicial* en la que se dispone que se puedan asignar dos o más jueces de la misma o distinta materia, sin embargo, es preciso que se defina y se especifique el significado de este término ya que en otros artículos del código se lo repite (Art. 342; Art.103 #9; Art.128 #7) pero ninguno de estos, aclara en qué consiste o quienes conforman la llamada *unidad judicial*.

También llama la atención el **Parágrafo XI de las Juezas y Jueces Únicos o Multicompetentes**, en el cual se establecen en dos artículos 244 y 245 una novedosa categoría para juezas y jueces; sin embargo, en cuanto a sus atribuciones y deberes no se dispone mayor cosa sino únicamente el deber de conocer de todas las materias. Es por tanto, necesario especificar de qué trata esta figura, en qué consisten sus facultades y obligaciones, qué requisitos deben reunir este tipo de juezas y jueces y sus objetivos.

Como falencia de este título y del Código de Justicia en general, se puede mencionar, la poca pronunciación respecto a los medios alternativos de solución de conflictos pues aunque son reconocidos legalmente, no gozan de la importancia que se les da a los demás funcionarios, servidores y miembros de la Función Judicial.

El **Título V de los Órganos Autónomos** regula lo relativo a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública ambas instituciones independientes y autónomas, su competencia, funciones, reemplazos, evaluaciones, requisitos y

forma de elección. El artículo 286 determina las funciones de la Defensoría Pública³²

Es esencial contar con una Institución autónoma e independiente que se encargue de prestar servicios de asesoría legal a personas de escasos recursos. De esta manera, se efectiviza el derecho de acceder a la justicia, obtener una tutela judicial efectiva y también garantizar el derecho a la defensa, en manos de profesionales capacitados para desempeñar esta función. Es importante además que los defensores públicos se instruyan constantemente, de tal manera que conozcan puedan estar capacitados para conocer distintas materias, y sin duda que existan defensores especializados en temas como son: mujeres, niños y adolescentes, violencia, etc.

Como parte de prestar asistencia jurídica gratuita, el Código establece en el artículo 292, la obligación de las Facultades de Jurisprudencia de Universidades legalmente reconocidas, de contar con un servicio de defensa y asesoría jurídica gratuita de calidad mediante Consultorios Jurídicos Gratuitos. Esto es algo que no sólo benefician a las personas que no tengan dinero para un abogado, sino que además sirve para que los estudiantes de Derecho

³²Art.286 .- “A la Defensoría Pública le corresponde:

1. La prestación gratuita y oportuna de servicios de orientación, asistencia, asesoría y representación judicial, conforme lo previsto en este código, a las personas que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica o social;
2. Garantizar el derecho a una defensa de calidad, integral, ininterrumpida, técnica y competente;
3. La prestación de la **defensa penal a las personas que carezcan de abogada o abogado**, a petición de parte interesada o por designación del tribunal, jueza o juez competente;
4. Instruir a la persona acusada, imputada o presunta infractora sobre su derecho a elegir una **defensa privada**. En los demás casos, los servicios se prestarán cuando, conforme a lo establecido en el reglamento respectivo, se constate que la situación económica o social de quien los solicite justifica la intervención de la Defensoría Pública;
5. Garantizar que las personas que tengan a su cargo la defensa pública brinden orientación, asistencia, asesoría y representación judicial a las personas cuyos casos se les haya asignado, intervengan en las diligencias administrativas o judiciales y velen por el respeto a los derechos de las personas a las que patrocinen. En todo caso primará la orientación a los intereses de la persona defendida;
6. Garantizar la defensa pública especializada para las mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas;
7. Garantizar la libertad de escoger la defensa de la persona interesada y solicitar, de ser necesario, una nueva designación a la Defensoría Pública.
8. Contratar profesionales en derecho particulares para la atención de asuntos que requieran patrocinio especializado, aplicando para el efecto el régimen especial previsto por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, y el procedimiento que se establezca en el reglamento que dicte el Defensor Público General;
9. Autorizar y supervisar el funcionamiento de los servicios jurídicos prestados en beneficio de personas de escasos recursos económicos o grupos que requieran atención prioritaria por parte de personas o instituciones distintas de la Defensoría Pública;
10. Establecer los estándares de calidad y normas de funcionamiento para la prestación de servicios de defensa pública por personas o instituciones distintas de la Defensoría Pública y realizar evaluaciones periódicas de los mismos. Las observaciones que haga la Defensoría Pública son de cumplimiento obligatorio;
11. Apoyar técnicamente a las personas que hacen sus prácticas pre profesionales en la Defensoría Pública; y,
12. Las demás determinadas en la Constitución y la ley”.

conozcan más a fondo la realidad social en la que se desenvolverán en un futuro como profesionales.

Siguiendo con el contenido del Código Orgánico de la Función Judicial, está el **Título VI de los Órganos Auxiliares de la Función Judicial**, el cual señala lo pertinente a las notarías, depositarios, martilladores, síndicos y liquidadores de costas. El Capítulo I de las Notarías y Notarios establece en primer lugar, que el notariado como órgano auxiliar de la Función Judicial, consiste en el desempeño de una función pública. Al ser las Notarías un servicio público prestado por el Estado, requieren del control del Poder Judicial. Ya que en la práctica sucede que no existen parámetros fijos sobre tarifas que se cobran por los mismos trámites en distintas notarías.

Este cambio podría resultar conveniente siempre y cuando las notarías no se burocraticen y su servicio se vuelva más lento. Al ser controladas por el Consejo de la Judicatura, estas deben ser igual de eficientes que hasta hoy o aún más. Por lo tanto, se deben aplicar criterios de organización para el control que ejercerá la Función Judicial sobre estas instituciones, así se garantizará la prestación de un servicio público oportuno, de calidad, eficiente y a un costo razonable e igualitario.

El artículo 305 habla acerca de una tarifa notarial mínima o reducida en el que se señala que cuando la ley o la Constitución lo dispongan, los servicios notariales serán gratuitos o causarán tasas o mecanismos de remuneración inferiores a los establecidos, lo cual colaboraría en la eliminación de la barrera de costos que es significativamente alta. Sin embargo, sería conveniente especificar los parámetros bajo los cuales se aplicaría esta tarifa y las circunstancias pertinentes para esto.

De la misma forma en el artículo 306 se menciona el tema de la exención de tarifas notariales para personas adultas mayores, sin embargo, se debe considerar que éste no es el único sector vulnerable en nuestro país; por lo que esta exención debería amparar a todas las personas que se encuentren dentro

de los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución en su artículo 35³³.

Siguiendo con el análisis, se observa posteriormente el Título VII de las Abogadas y Abogados, en el cual se menciona en primer lugar la función de la abogacía consistente en una función social al servicio de la justicia y el derecho (Art. 323).

Como requisitos para poder patrocinar causas se dispone en el artículo 324 los siguientes: título de abogado/a de universidad reconocida, hallarse en goce de sus derechos civiles y formar parte del **Foro** mediante su incorporación al registro.

Cabe mencionar por otra parte, lo respectivo a la práctica pre profesional determinada en el Capítulo III de La Práctica Pre Profesional para las Egresadas y los Egresados de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas, la cual señala dentro del artículo 339 que deben realizarse mediante la asistencia legal comunitaria en la Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, órganos jurisdiccionales, consultorios jurídicos gratuitos de las universidades o en los sectores rurales, urbano marginales o en los organismos seccionales que no cuenten con recursos para contratar abogados de planta.

El último tema que contiene el Código de Justicia se encuentra en el Título VIII de las Relaciones de la Jurisdicción Indígena con la Jurisdicción Ordinaria, en el cual hay que reconocer un avance significativo en cuanto al desarrollo y al manejo de las relaciones de la justicia o jurisdicción indígena con la ordinaria.

Se parte del respeto a la diversidad cultural y a la plurinacionalidad del Ecuador, el Código señala una aceptación de que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejerzan sus funciones jurisdiccionales de acuerdo a

³³ **Art. 35.-** “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

sus bases y tradiciones ancestrales y su derecho consuetudinario (Art.343). Sin embargo los procedimientos no deben ser contrarios a la Constitución y no pueden vulnerar los derechos humanos.

El artículo 344 establece los principios de la Justicia Intercultural: diversidad, igualdad, Non bis in idem, Pro jurisdicción indígena e interpretación intercultural. Dentro de estos principios hay que considerar fundamentales, el de pro jurisdicción indígena y non bis in idem, ya que aclaran muchas dudas que tenían jueces y abogados sobre la competencia entre la Justicia Indígena y la Ordinaria. El primero, hace referencia que en el caso de duda entre ambas jurisdicciones se aplicará la indígena. Y el segundo se refiere a que si la justicia indígena ya ha resuelto un caso, este no podrá ser juzgado ni revisado por las juezas o jueces de la Función Judicial siempre y cuando el procedimiento para resolver no vulnere la constitución ni los derechos humanos.

2.3 Problemas para acceder a la Justicia en el Ecuador

Es deber dedicar especial atención dentro de este trabajo a los problemas que atraviesa el acceso a la Justicia en nuestro país. Son numerosas limitaciones que a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado y la sociedad no se han logrado erradicar.

Los problemas que se analizarán a continuación estarán divididos en tres categorías: a) Problemas de carácter estructural; b) Problemas que tienen que ver con los actores que intervienen en la administración de justicia; y, c) Problemas que apuntan directamente a los sectores afectados.³⁴ En primer lugar se requiere tomar en cuenta que los problemas derivados de temas de acceso a la justicia son de carácter multidimensional, es decir, intervienen numerosos factores que dan origen a estas barreras. Así se da inicio entonces al análisis en el orden planteado anteriormente.

³⁴ DIVISIÓN TOMADA DEL LIBRO: Bolívar, Ligia, Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Justicia y acceso: los problemas y las soluciones. En: Recopilación de conferencias. San José, IIDH, 2000. Página 71

a) Problemas de carácter estructural

Dentro de esta categoría se encuentran aquellas trabas que surgen como parte de la estructuración y organización del acceso a la justicia como tal en nuestro país. Este tipo de problemas son los que dan origen a las barreras en cuanto a los actores e intervinientes en la administración de justicia y a los sectores vulnerables.

En primer lugar está la **falta de adaptación de la legislación** a los cambios que se han producido por el crecimiento poblacional, el constante desarrollo de la tecnología, nuevas ideas y tendencias políticas, crecimiento de sectores vulnerables, crisis de índole económica y distribución de la riqueza y recursos del Estado y surgimiento de prácticas delictivas no contempladas en nuestra legislación (Ej.: genocidio político). Hay que recordar que la Convención Americana insiste en la necesidad de que los países adapten su legislación, sus prácticas y mecanismos administrativos de tal manera que se pueda garantizar y ejercer plenamente los derechos reconocidos en dicho instrumento.

Si bien el acceso a la justicia es considerado un servicio público que debe ser prestado de manera obligatoria por parte del Estado a todos sus administrados sin condiciones ni privilegios, es necesario recordar que es sobre todo un derecho y garantía de otros derechos como son el de la defensa y la tutela judicial efectiva. Las personas que desean acceder a la justicia no deben ser mirados como simples consumidores sino como sujetos de derechos, de igual manera, las personas que trabajan para el sistema de administración de justicia no deben considerarse simples funcionarios u operadores destinados a ejecutar una actividad por obligación sino tomar conciencia de la labor que realizan, valorarla y generar respuestas satisfactorias y desempeñar una actividad eficiente y de óptima calidad.

Así es como se inicia el segundo problema de carácter estructural que consiste en el **frágil control de la disciplina interna** en las instituciones encargadas de brindar el servicio de acceso a la justicia. A pesar de que con el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial se establece una evaluación periódica a juezas

y jueces, este control no se extiende a todos los que trabajan en el sistema jurisdiccional. Esto incluiría no sólo control en juzgados y tribunales sino también en centros de Mediación y Arbitraje, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Ministerios, Municipio, etc. La falta de control en la disciplina de una institución, lleva a que surjan otros problemas como: retraso en los procesos, corrupción, ineficiencia, entre otros. Cuando no se examina constantemente la disciplina de estas personas no se está garantizando un acceso a la justicia igualitario ni de calidad, sino que se está sujeto a la voluntad de una persona y no al fin para el que fue creado dicha institución.

Es preciso que se realicen evaluaciones periódicas a todas estas personas sobre su desempeño y calidad humana y profesional. Por otra parte, se debe capacitar a los funcionarios, operadores, auxiliares y demás miembros del sistema jurisdiccional a fin de que sean verdaderos profesionales y fortalecer su parte ética y moral a fin de que en todas sus actuaciones prime en primer lugar la justicia y por consiguiente el respeto, los buenos modales y la solidaridad.

Siguiendo con este análisis, se puede notar un problema presente en la sociedad ecuatoriana desde sus inicios y que ha trascendido las fronteras a tal punto que en los informes de Transparencia Internacional (TI) este país se encuentra presente siempre de manera negativa. Este problema se ha convertido en una lucha constante a nivel internacional pero hasta el momento no se ha logrado erradicar y se ha determinado que la mejor forma de combatirla es empezando por uno mismo y no dejarse contaminar por este mal llamado **corrupción**. La corrupción implica varios hechos: ser deshonesto, falta de valores, desleal, falso, ambicioso y egoísta; significa actuar contrario a la ley y a la ética de manera sigilosa, que de volverse de conocimiento público produciría un escándalo, todo esto con el fin de obtener un beneficio particular.

La corrupción no se refiere únicamente al hecho de sobornar a un funcionario o de que él reciba dinero de alguna persona o institución a cambio de un “favor”. La corrupción va mucho más allá de esto, implica también el hecho de actuar mediante la influencia de favoritismos de cualquier clase o con ánimo de

represalia. Actuar de manera discriminatoria por no aceptar que nuestro país es pluricultural y multiétnico. Actuar sin ser transparente, por ejemplo: “ayudar” a que determinada persona ocupe cierto cargo sin ser proba para ese puesto o sin ni siquiera evaluar su aptitud para desempeñar dicha labor. En el Ecuador, no todas las provincias cuentan con políticas anticorrupción.

Esto lleva a hablar nuevamente de otro problema que se ha mencionado constantemente a lo largo de este trabajo, la **discriminación**. La discriminación es el acto de segregar y atentar contra la igualdad de oportunidades, debido a cuestiones sociales, raciales, religiosas, de género, orientación sexual, tendencias políticas, poder económico, etc. Desde nuestra Constitución hasta leyes especiales y tratados internacionales condenan la discriminación y garantizan la igualdad de las personas ante la ley y los tribunales, sin embargo, en la práctica la realidad es distinta.

Las prácticas discriminatorias han conllevado a un trato desigual en cuanto al acceso a la justicia. En la ponencia *Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?*, se expresa que una forma de mejorar el derecho de acceso a la justicia sería mediante reformas de fondo de los poderes judiciales, señalando que, casi todos los gobiernos de América latina han decidido cambiar el modo de gobierno de sus poderes judiciales sobre todo en la última década y frecuentemente como parte de sus transiciones a la democracia: El Salvador, Panamá, Perú, Costa Rica, Colombia, Paraguay, Ecuador, etc.³⁵

El derecho de acceder a la justicia debe ser el mismo para todos, no puede verse envuelto de limitaciones, por lo tanto el Estado debe poner en práctica los mecanismos necesarios para combatir y sancionar la discriminación.

Dentro del tema de la discriminación se debe mencionar por separado el problema del **difícil acceso para discapacitados**. A pesar de que se han implementado medidas para incluirlos en la sociedad sigue existiendo

³⁵ *Correa Sutil Jorge, ACCESO A LA JUSTICIA Y REFORMAS JUDICIALES EN AMÉRICA LATINA: ALGUNA ESPERANZA DE MAYOR IGUALDAD?, 1998.* Citado por: Jorge Correa Sutil Flores Terríquez Enrique, Impartición discriminatoria de la justicia, LETRAS JURÍDICAS Revista electrónica de Derecho ISSN 1870-2155 Número 2. Página 8

prejuicios contra ellos lo cual dificulta no sólo su oportunidad de conseguir empleo sino de tener una vida normal como el resto de personas. Se debe procurar establecer las herramientas necesarias para que puedan desenvolverse en la sociedad. En cuanto al acceso a la justicia, el Estado debe implementar la estructura y ayuda técnica necesaria para que las personas discapacitadas puedan acudir a las instituciones y organismos encargados de administrar justicia y brindar asesoría jurídica sin que sus limitaciones en la salud influyan de manera negativa en esto.

Por otra parte, se encuentra el problema de la **impunidad**. La impunidad es una de las limitaciones más trascendentales para el adecuado goce de los derechos humanos, la paz y la democracia. Tiene mucho que ver con la justicia pues impide que se la pueda administrar y acceder a ella. Los Estados se encargan de formular proyectos y normativa para impedir que los delitos y actos ilícitos queden impunes y asegurar a las personas que sus derechos se verán protegidos. El problema de la impunidad, no implica solamente la falta de juzgamiento de un acto delictivo, sino también la falta de investigación y el encubrimiento de actos que violan la ley. Las herramientas para combatir la impunidad están en manos de los encargados de impartir justicia y del Estado en controlar que se lo haga. Las leyes se hicieron para respetarlas y hacer uso de ellas, por tanto hay que exigir que se protejan los derechos de los ciudadanos. El Estado con ayuda de los organismos internacionales como las Naciones Unidas deben verificar y ejecutar las medidas necesarias para erradicar la impunidad.

Otra barrera que impide un acceso a la justicia pleno y de calidad es la **saturación de los tribunales y juzgados**. Más adelante se analizarán las estadísticas de demandas y sentencias de los últimos años. La saturación en tribunales y juzgados se debe a varios factores: el escaso número de jueces, la falta de ayuda tecnológica, la ineficiencia de los operadores de justicia, el desconocimiento de opciones alternativas para resolver conflictos, la inexistencia de juzgados en áreas rurales y cantones alejados.

Se observa que los juzgados no se distribuyen en todos los cantones o en la mayoría de cantones de una provincia, sólo en los principales o más conocidos. Por ejemplo: Guayas que cuenta con 25 cantones, no tiene juzgados en 12 cantones pues la mayoría se concentran en Guayaquil y Milagro. En Cañar que cuenta con 7 cantones, no existen juzgados solamente en uno, en cambio en Ibarra existen juzgados en sus 6 cantones.

En cuanto a la distribución de los juzgados, el Consejo Nacional de la Judicatura los distribuye según la población y el territorio y en algunas ocasiones según el número de demandas sobre un determinado tema en alguna ciudad en particular. Sin embargo, aunque los criterios para la distribución de juzgados son buenos, su aplicación no se basa en estudios sino muchas veces es al azar. Por ejemplo en Loja se informó que prima el criterio relacionado con la cantidad de la población por encima del criterio territorial o el de demandas.

Para incrementar el número de jueces se requiere tomar en cuenta la infraestructura, la necesidad de aumentarlos y su desempeño. Un juzgado puede ser eficiente y no necesitar un mayor número de jueces sino únicamente apoyo tecnológico o logístico. Para observar el desempeño de jueces y operadores es requisito indispensable la evaluación periódica de sus actividades y exámenes previos y rigurosos antes de iniciar cualquier cargo. La evaluación debe ser no sólo en cuanto a su conocimiento en la materia sino también en cuanto a la ética profesional.

Otro problema que colabora con la saturación de tribunales y juzgados es la **falta de promoción y difusión de los centros de mediación y arbitraje**, como opción alternativa para resolver los conflictos y proteger los intereses de las personas asegurando también el derecho de acceder a la justicia. A pesar de que la Ley de Arbitraje y Mediación ya tiene 12 años de vigencia, la ciudadanía aún no ha logrado comprender las ventajas que prestan estos medios alternativos de solución de conflictos.

Lamentablemente la cultura que impera en nuestra sociedad es litigiosa o penderciera, no comprenden aún que las resoluciones tomadas en los centros de arbitraje y mediación tienen la misma fuerza que la de una sentencia ejecutoriada y que puede solucionarse un conflicto en menos tiempo y a menor costo que en un juicio. La Función Judicial debería implementar mecanismos de derivación a centros de mediación para que los procesos no sufran de retardos constantes en los juzgados. Los casos que llegan a los centros de mediación y arbitraje siguen siendo mucho menores en cantidad con relación a los de juzgados y tribunales ordinarios por lo que el Estado ayudado por los medios de comunicación y la Función Judicial deben procurar difundir información sobre estas opciones alternativas.

Finalmente en cuanto a problemas de carácter estructural, se encuentra a los **costos de acceder a la justicia**. Estos costos son de varios tipos: de asesoría jurídica, de juicio, de trámites en general, cauciones o fianzas y el costo de tiempo. Todos ellos implican gasto ya sea en dinero, tiempo o distancia. La Constitución y el Código de Justicia han dispuesto la gratuidad en el acceso a la justicia, lo cual es muy beneficioso para todos. Sin embargo, la gratuidad no es total obviamente porque así como existen defensores públicos también hay abogados que cobran altos honorarios. A pesar de haber consultorios jurídicos gratuitos hay también los que no son gratuitos. En cuanto a la fijación de honorarios, los abogados deben medirse y no abusar del cliente. Por su parte, el cliente también debe tomar en cuenta la labor del abogado y saber valorar su trabajo que también implica tiempo y esfuerzo. En cuanto a los juicios, los costos deben ser los que determina la ley no el juez. Se debe controlar que no se exija “dinero extra” (coima, soborno) para agilizar un trámite, ya que los operadores de justicia están al servicio de las personas y su remuneración está contemplada en su contrato, no pueden exigir un pago extra a cambio de un derecho. De igual manera en lo que respecta a cauciones y a fianzas se debe estar a lo que determina la ley, no se puede fijar una cantidad arbitrariamente. Finalmente, el tiempo que se gasta en acceder a la justicia no puede ser exagerado. Se debe procurar la agilidad y eficiencia en el sistema jurisdiccional, de tal manera que las personas confíen en la administración de

justicia y busquen acceder a ella sin temores ni limitaciones. El uso de la tecnología en el control de términos legales o procesales y para examinar el estado de la causa han sido de gran beneficio en la sociedad, y contribuyen a el ahorro de tiempo y distancia, pues en lugar de ir hasta la institución donde se encuentre el trámite o proceso simplemente se accedes a un portal web y mediante una contraseña se obtiene la información requerida.

b) Problemas en cuanto a los actores que intervienen en la administración de justicia

Esta categoría trata específicamente los problemas relacionados con las personas encargadas de la administración de justicia, ya sea que ocupen el cargo de juezas o jueces, o de operadores, servidores y auxiliares de las instituciones encargadas de impartir justicia.

En primer lugar se analizará el problema de la **desconfianza en el sistema de administración de justicia**, si bien a simple vista pareciera ser un problema de carácter estructural, posteriormente se observará que su existencia se debe a que la desconfianza es una reacción generada por la actuación de las personas que trabajan en la administración de justicia. Es paradójico observar cómo a pesar de que crece la desconfianza en este tema, las demandas por la justicia aumentan sin cesar. La gente ansía obtener justicia, exige que el Estado brinde servicios de administración y acceso a la justicia óptimos e igualitarios.

Una de las principales razones de desconfianza obedece a la forma de actuar de las personas que trabajan para el sistema jurisdiccional cualesquiera sea el cargo que ocupen. Estas actuaciones corruptas, deshonestas, indiferentes, discriminatorias, parcializadas y anti éticas producen en las personas un rechazo al sistema. Si una persona observa que para que le atiendan, le faciliten documentos o ayuda en un trámite, despacho de causas y demás, tiene que sobornar a quienes están obligados a otorgarle esa ayuda obviamente se sentirán decepcionados y dudarán en ejercer su derecho de acceso a la justicia. De igual manera, si el tiempo para resolver un conflicto es mucho más largo y costoso que su origen, las personas preferirán hacer justicia por sus propias manos o dejar que sus derechos se vean atropellados.

Otro factor que genera la desconfianza es la **falta de transparencia en la actuación** de los funcionarios del sistema jurisdiccional. Toda persona tiene derecho a que se le otorgue la información que requiera sin demoras ni pagos “extra”. Todo funcionario, operador, servidor y auxiliar no sólo de la Función Judicial sino de toda Institución relacionada a la justicia debe rendir cuentas de sus actuaciones mediante informes y evaluaciones periódicas a organismos de control. La transparencia es fundamental en la prestación de un servicio pues sólo así podrá determinarse si se está cumpliendo con los requisitos que exigen los consumidores y quienes brindan el servicio están obrando conforme a su ética u formación profesional.

Hay que mencionar también el problema de la **falta de capacidad y capacitación de los operadores de justicia**. Si se quiere prestar un servicio de calidad y eficiente, las personas que lo van a brindar deben ser profesionales altamente capacitados, que ingresen u ocupen un cargo por méritos y tras un examen riguroso. Se debe además evaluar y capacitar constantemente a estas personas para determinar en qué están fallando y procurar que se corrijan estos errores o de lo contrario contratar otro personal que pueda llenar los requisitos exigidos. El Estado debe establecer los parámetros necesarios para la contratación, capacitación y evaluación de la gente que trabaja para el sistema jurisdiccional y consecuentemente las sanciones en caso de no desempeñarse satisfactoriamente.

La **ineficiencia** es un problema derivado de la falta de capacitación de las personas, y de la saturación de los despachos judiciales, lo cual conlleva a un problema mayor que es el **retardo procesal y la falta de control en términos o tiempos procesales**. Si se logra agilizar los trámites, juicios y demás procedimientos mediante la aplicación de la tecnología, inversión en infraestructura y capacitación de personal se podrá prestar un servicio óptimo y la gente hará pleno uso de su derecho de acceder a la justicia. El retardo procesal innecesario es sancionado por la ley, particularmente por el Código Orgánico de la Función Judicial. Se deben establecer mecanismos de control para estos términos procesales conforme a la ley ya sea mediante el uso de la

tecnología o la creación de departamentos especializados a los que la gente pueda acudir para consultar el estado de su causa.

c) Problemas respecto a los sectores vulnerables o afectados

Dentro de esta categoría se hallan los sectores de la sociedad que merecen una atención prioritaria por ser considerados vulnerables: niños y adolescentes, mujeres, discapacitados, adultos mayores, zonas rurales, y comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y demás pertenecientes a nuestro territorio.

La primera barrera que limita el acceso a la justicia de estos sectores vulnerables es la **falta de información o desconocimiento**, respecto a qué acciones pueden ejercer, qué derechos tienen, qué opciones para resolver sus conflictos poseen y dónde pueden obtener asesoría jurídica gratuita. La falta de información sobre cómo y dónde buscar defensa gratuita, genera en las personas una percepción de indefensión y falta de atención a los usuarios más necesitados.³⁶

Es imprescindible fortalecer la cultura jurídica en nuestra sociedad en la que se eduque a las personas sobre temas jurídicos para que puedan tomar decisiones respecto a esto. Así mismo es obligación del Estado difundir con la ayuda de sus dependencias y de los medios de comunicación las distintas opciones que tienen las personas para acceder a una justicia expedita.

Existe un conflicto que el Estado debe tomar muy en cuenta que es la **falta de normativa para tratar problemas de ciertos sectores**: campesinos, refugiados, rural. Se deben crear leyes específicas para tratar las controversias que pueden surgir de estos sectores rurales y de escasos recursos económicos y así mismo, crear juzgados en las zonas alejadas para que las personas que residen ahí no tengan que trasladarse a la ciudad para hacer uso de su derecho al acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva.

³⁶ Fondo de Justicia y Sociedad, Convenio Esquel- USAID, OBSERVATORIOS: UN ANÁLISIS DE LA JUSTICIA EN CINCO CIUDADES, Quito, febrero, 2008. Página 37

Por otra parte, es necesario mencionar que la creación de la Defensoría Pública va a colaborar de manera significativa con el fortalecimiento del acceso a la justicia. Sin embargo se tiene que atender los siguientes temas: que el número de defensores públicos no sea escaso y que su remuneración sea la adecuada. Que el Consejo Nacional de la Judicatura realice un control apropiado de calidad del servicio que prestan los Defensores Públicos. Que demuestren probidad para desempeñar su labor y que puedan capacitarse periódicamente.

Para finalizar, existe el problema de que **no todas las provincias cuentan con lo necesario para prestar un servicio de calidad** en cuanto al acceso y administración de la justicia. Por ejemplo: en Loja, en Guayaquil y en Azogues no existe departamento de medicina legal, lo cual es una desventaja para la investigación de un delito el cual podría llevar a la impunidad ya que los vestigios de una infracción con el tiempo pueden desaparecer, mientras más rápido se realicen los estudios pertinentes mejor. En lo referente a la Policía Judicial tanto Azogues como Ibarra no cuentan con unidades investigativas por falta de especialización. El Estado debe destinar los recursos necesarios: dinero, recursos humanos, infraestructura, tecnología, para que ninguna provincia se vea privada de atender de la misma manera que otra a las personas.

2.4 Revisión de estadísticas de los Órganos Judiciales Ordinarios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

Las estadísticas judiciales en cuanto a las causas pendientes y resueltas en el presente año siguen pendientes ya que no se han revelado cifras exactas sino proyecciones y aproximaciones. Es importante analizar el nivel de casos resueltos tanto por la jurisdicción ordinaria como también por los centros de arbitraje y mediación. El estudio de las estadísticas se basará en los datos obtenidos del año 2008 en Cortes Superiores a nivel nacional y lo que va del 2009 en la Corte Provincial de Pichincha, Corte Nacional de Justicia, Tribunales

Penales a nivel nacional 2008, Policía Judicial de Pichincha 2009, Juzgados a nivel nacional 2008 y Juzgados de Pichincha 2009 y el Centro de Mediación del CIDES (Centro sobre Derecho y Sociedad), la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica en cuanto a su gestión, el Centro de Mediación Gratuita de la Fundación Fabián Ponce y el llamado “Informes 9 países y Respuesta a Pauta de Trabajo” respecto a los niveles que han alcanzado los MASC en los siguientes países: Ecuador, Perú, Argentina, Costa Rica, Venezuela, Colombia, El Salvador, Chile y Estados Unidos.

La importancia de evaluar las estadísticas jurisdiccionales se debe a que, de esta manera, se puede verificar lo que se ha afirmado a lo largo de este trabajo en cuanto a los problemas y limitaciones en el acceso a la justicia, la falta de difusión de los medios alternativos de solución de conflictos, la saturación en juzgados y tribunales y el retardo procesal.

Primeramente se analizarán los niveles de recepción y despacho de causas en la justicia ordinaria tomando como referencia los datos obtenidos de las Salas de la Corte Nacional de Justicia de nuestro país. (**Ver Anexo N° 1, Página N° 158**)

Se observa en el cuadro que el total de causas pendientes supera el total de causas resueltas con un porcentaje aproximado del 142%, lo que lleva a cuestionar el por qué del abarrotamiento de causas en la Corte Nacional. Se puede observar, que el número de casos resueltos y el número de casos ingresados no tienen mucha relación pues no hay datos exactos de los casos rezagados que han quedado olvidados año tras año en estas instituciones por falta de organización.

A primera vista uno piensa que la mejor alternativa sería incrementar el número de juzgados en base a que el número de causas parece ser exagerado para los veintiún juezas y jueces que conforman dicha institución. Sin embargo, la solución no está en aumentar la cantidad de juzgados sino la de organizar mejor y aumentar la eficiencia de los juzgados que existen. Por otra parte, se puede notar que la primera sala de lo laboral es más eficiente que la primera

sala de lo penal en base a las causas resueltas. “La Corte Suprema debería imitar a la Corte Suprema de los Estados Unidos y constreñir el número de casos que tratará anualmente, para hacer fallos líderes y no meramente finales en el ámbito interno”³⁷. Pero esta no sería la única medida que deba aplicarse pues jugaría mucho el elemento subjetivo y el retardo en resolver los procesos aumentaría.

Una solución adecuada podría ser implementar un sistema de INVENTARIO en las cortes, los juzgados y tribunales con la ayuda de personal de dichas instituciones o con la colaboración de estudiantes de Derecho de últimos semestres; este sistema consiste en realizar una clasificación de los casos tomando en cuenta el tiempo en que se ingresaron, la materia y las fechas de prescripción. De esta manera se podría distinguir entre los casos que están pendientes, los resueltos, los de atención prioritaria, los abandonados y prescritos y los ingresados recientemente para poder ayudar a los jueces con el despacho de causas. Los casos resueltos, abandonados y prescritos se entregan al juez para que proceda a autorizar su archivo inmediato y, de esta manera, pueda dedicarse a los casos de atención prioritaria y los que han sido rezagados (conforme a criterios acordados previamente entre los jueces). Además podrían establecerse un mínimo de causas a resolver en base a la cantidad que haya ingresado y a la extensión de cada proceso de manera que cada sala pueda ser lo más ágil posible sin que la calidad de la administración de justicia decaiga.

Por otra parte, el Ecuador cuenta en la actualidad con 23 Cortes Provinciales a nivel nacional, el número previsto de salas es ocho pero podrán reducirse sino se necesitare esa cantidad; el número de juezas y jueces que conforman esta institución será resuelto motivadamente por el Consejo de la Judicatura en base a la cantidad de causas a resolver. En cuanto a los informes presentados por la ex Corte Superior, actual Corte Provincial en el año 2008 a nivel territorial se determina lo siguiente: **(Ver Anexo N°2 PAGINA N° 159)**

³⁷ Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II: La defensa del usuario y del administrado, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 8va edición, s/a, Buenos Aires. Página 459

Al observar los resultados arrojados por la tabla estadística correspondiente a las Cortes Superiores durante el 2008, se puede determinar que el número de causas resueltas es superior al de causas ingresadas, sin embargo no se establece un número de causas pendientes, elemento que proporciona información sobre el desempeño de las juezas y jueces que conforman las salas especializadas. Por tanto, no se logra determinar si la actuación fue satisfactoria y eficiente, pero se puede ver la falta de salas especializadas, por ejemplo en la provincia de Carchi que cuenta únicamente con una cuando la cantidad de causas ingresadas es similar a Cotopaxi que cuenta con dos, incluso supera la cantidad de causas ingresadas en Bolívar provincia que de igual manera cuenta con dos salas. Lo que lleva a concluir que los parámetros para la distribución de salas a cargo del Consejo de la Judicatura no son equitativos ni racionales.

En cuanto a las Estadísticas pertenecientes al año 2008 respecto a juzgados y tribunales penales se observa lo siguiente: **(Ver Anexos N°3, N°4, N°5, N°6; Páginas 160 a 163)**

Como conclusión a estos resultados se determina en primer lugar, que el Estado debe llenar las vacantes de los juzgados existentes, y en segundo lugar, el criterio para la creación de nuevos juzgados debe obedecer tanto a los niveles de conflictividad como a las materias de los distintos distritos y cantones. Por otra parte, se vuelve a observar que el número de causas resueltas es generalmente inferior al de causas ingresadas ya que los jueces no se dan abasto por falta de organización por lo que hay que recurrir a la necesidad de un inventario y depuración de causas.

En cuanto al tema de las causas en los juzgados de Niñez y Adolescencia, siendo un grupo vulnerable y de atención prioritaria de acuerdo a lo establecido en la Constitución los procesos no deberían demorar tanto. Sin embargo, las demandas en estos temas son las que más retrasos presentan, debido a la desorganización y falta de eficiencia de instituciones y funcionarios. De acuerdo a una noticia publicada en el diario Expreso con fecha: 15 de mayo de 2009,

124.907 juicios registraron los juzgados de la Niñez de Guayaquil entre el 2004 y mayo 6 de 2009.³⁸

Como se mencionó anteriormente, no existen informes del movimiento de causas ingresadas y resueltas en el presente año por las Cortes Provinciales a nivel nacional ni por los Juzgados. De los resultados obtenidos mediante la consulta en línea de causas de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha correspondiente a dicha institución y a los juzgados, tomando como base la cantidad de demandas encontradas desde el primero de Enero de 2009 hasta finales del mes de Julio de 2009 en distintas materias como son: civil, penal, laboral, menores, inquilinato y tránsito se pudo establecer lo siguiente: **(Ver gráfico Anexo N°7 Página N° 164)**

Los datos de este gráfico fueron obtenidos mediante el sistema de consultas en línea de las Corte Provincial de Pichincha, el cual arroja datos de los casos que mantiene tanto las Corte Provincial como los juzgados. El gráfico está distribuido de la siguiente manera: se encontraron en total 6016 causas en materia civil, 20957 en tránsito, 4834 en materia penal, 2285 causas en menores, 992 en materia laboral, y 5542 en inquilinato. Al momento que el sistema arroja los resultados de todas las causas pertenecientes a una determinada materia según el tipo de acción presentada y en el rango de fecha escogido, la persona interesada puede ingresar a la causa correspondiente para observar las actividades realizadas y providencias emitidas.

Este sistema de consultas en línea es muy beneficioso para todos pues ya no se requiere averiguar personalmente el estado de la causa, lo cual implica un ahorro de tiempo y dinero. Sin embargo, sería conveniente que se realice una base de datos actualizada respecto a los procesos ingresados, resueltos y pendientes ya que al momento se presentan los tres a la vez al momento de la consulta e incluso hay causas abandonadas que no presentan nada en su contenido. Si desde el inicio del año se registrarían las causas en orden y por

³⁸ DIARIO EXPRESO DE GUAYAQUIL, Noticia: "Juzgados de Niñez paralizan atención", fecha de publicación: 2009-05-15.
<http://www.expreso.ec/ediciones/2009/05/15/judicial/juzgados-de-ninez-paralizan-atencion/Default.asp>

categorías no se tendría que esperar a que finalice el ejercicio para tener un informe estadístico que tarda considerablemente en realizarse.

En cuanto a los indicadores delictivos para el 2009 en el Ecuador, la Dirección Nacional de la Policía Judicial ha realizado unos cuadros comparativos entre el año anterior y el actual de los principales delitos cometidos. Las cifras estadísticas se fundamentan en los reportes de todas las jefaturas y subjefaturas de la Policía Judicial en el ámbito nacional, que envían semanal y mensualmente a esta Dirección los datos sobre los delitos de mayor incidencia e impacto social que se han cometido. **(Ver Gráficos Anexo N° 8 Páginas 165 a 167)**

De los gráficos se logra determinar que en total el cometimiento de delitos en el 2009 ha disminuido respecto al año anterior. Sin embargo, aunque las denuncias son menores en cantidad, el número de detenidos también se ha reducido. Si no existe detención puede ser por falta de pruebas o simplemente porque no se ha logrado capturar a los delincuentes, siendo la segunda alternativa muy alarmante para la sociedad. De acuerdo a las estadísticas las denuncias por delitos de violación y robo vehicular son superiores en el presente año, lo paradójico es que las detenciones son significativamente inferiores. La Policía Judicial como auxiliar de la Función Judicial debe procurar realizar su labor de la manera más eficiente para que los delitos cometidos no puedan quedar impunes.

Como conclusión se pudo verificar que evidentemente existe una saturación a nivel de Cortes, juzgados y tribunales para lo que se requiere una pronta intervención del Consejo de la Judicatura mediante la implementación de medidas organizativas como el sistema de inventario y un plan de gestión para juezas y jueces en la que se distribuya el trabajo y se exija un nivel de eficiencia. Se reitera la necesidad de capacitar a funcionarios, operadores, servidores y auxiliares de la Función Judicial a fin de que su trabajo sea desempeñado de manera eficiente y ágil.

En cuanto a los **Métodos Alternativos de Solución de Conflictos** (MASC) se ha recalcado en numerosas ocasiones que requieren de promoción y difusión de sus ventajas para que la gente acuda con confianza a los Centros de Mediación y Arbitraje, más adelante se podrá constatar que estos han arrojado resultados satisfactorios y en menos tiempo que la justicia ordinaria.

Existen numerosos centros de mediación y arbitraje en el Ecuador, de los datos recopilados se determinó por ejemplo, que: en Loja existen dos centros de mediación, en Imbabura cuentan con ocho centros de Mediación; en Azogues se cuenta con un Comisionado o delegado provincial que cuenta con el apoyo de tres abogados de carrera y un abogado ocasional; en Guayas existen trece centros de mediación. Se sabe además que en los últimos tiempos el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Projusticia, creó y fortaleció 18 Centros de Mediación a nivel nacional, estos se encuentran ubicados en: Nueva Loja, Esmeraldas, Rocafuerte, Manta, Ibarra, Macas, Tena, San Cristóbal, Santa Elena, Guayaquil, Riobamba, Loja, Portoviejo, Cuenca, Machala, Santo Domingo y Orellana. Es interesante como en Santa Elena existe un mecanismo alternativo para solucionar conflictos pero carece de juzgados especializados.

En general los MASC han tenido una considerable aceptación en varios países, sin embargo no alcanza los niveles de la justicia ordinaria, probablemente porque la mayoría de personas tienen una cultura enfocada al litigio como medio para solucionar sus controversias, este se puede observar en las estadísticas presentadas por *Informes 9 países y Respuesta a Pauta de Trabajo* tomando en cuenta cifras arrojadas por: Ecuador, Perú, Colombia, Chile, EEUU, Costa Rica, Venezuela, El Salvador y Argentina. **(Ver Anexo N°9 Página 168).**

Así mismo, se realizó un gráfico con estadísticas de cuántos casos aproximadamente se resuelven mediante administración de justicia ordinaria, cuántos son sujetos de resolverse mediante MASC y cuántos son llevados a centros de arbitraje y mediación en la realidad **(Ver Anexo N°10 Página 169)**, lo que demuestra que el litigio sigue siendo la opción más utilizada para

resolver conflictos a pesar de que la mitad de ellos podrían ser resueltos a través de mecanismos alternativos.

De acuerdo a los Observatorios de Justicia realizados en 5 ciudades del Ecuador, por el Fondo Justicia y Sociedad en convenio Esquel-USAID en el año 2007 el centro de Mediación que más casos atendió fue el adscrito a la Función Judicial de Guayaquil con 600 casos de los cuales el 50% llegó a un acuerdo.

Se puede observar cuál es la realidad de los MASC, y cuál podría ser si la gente acudiera con sus casos a los centros de mediación y arbitraje en lugar de ir a juicio. Los juzgados y tribunales no se verían atiborrados de causas y se lograría un equilibrio entre la administración de justicia ordinaria y los medios alternativos.

CAPITULO III

SISTEMA MULTIPUERTAS Y CASAS DE JUSTICIA

*Estar frente al Tribunal Multipuertas es como estar frente una gran caja de herramientas. Quien la pretenda aprovechar debe averiguar para qué sirve cada una y cómo se usa.*³⁹

*Nos encontramos en una era en que las relaciones humanas se han vuelto más complejas debido al constante cambio y advenimiento de nuevas tecnologías, nuevos modelos económicos y figuras financieras, tendencias políticas que van y vuelven, conflictos raciales, crisis de todo tipo, surgimiento de pandemias y epidemias; en fin, un sinnúmero de factores que aumentan la posibilidad de que se generen conflictos de una variedad impresionante para lo cual se requiere ampliar las opciones para resolverlos.*⁴⁰

Los Estados coinciden en que la vía judicial no puede ser la única opción para encontrar una respuesta a un problema y se ha tomado conciencia de que la saturación de juzgados y tribunales aleja a las personas de su derecho de acceder a la justicia. Los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) o resolución alternativa de disputas (RAD) han sido introducidos alrededor del mundo pero no se ha logrado alcanzar los niveles esperados, como se pudo observar en el capítulo precedente. Desde hace varios años numerosos países se han sometido a reformas del Poder Judicial para fortalecer y promover un acceso a la justicia equitativa, eficiente y de calidad. Han sido varias las propuestas y proyectos que se han formulado, sin embargo, no se ha logrado llenar las expectativas planteadas por los distintos gobiernos.

Es así que nace la idea del llamado Sistema Multipuertas, que consiste en una herramienta o mejor aún un conjunto de herramientas enfocada a garantizar un acceso a la justicia igualitario y oportuno.

³⁹ Bea Rosa María de los Ángeles, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires, Resumen del II CONGRESO INTERNACIONAL DERECHOS Y GARANTÍAS EN EL SIGLO XXI, <http://www.aaba.org.ar/bi180p11.htm>, abril 2001.

⁴⁰ CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACION DEL COLEGIO DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DE LA PROVINCIA DE JUJUY, INSTITUTO DE POLÍTICA JUDICIAL, Documento: "PARA UN MEJOR ACCESO A LA JUSTICIA", Jujuy, Argentina, 2002. Páginas 1- 2

Se ha definido al Sistema Multipuertas como una serie de programas que se implementan bajo una coordinación central, de acuerdo a las diferentes y variadas necesidades que nacen a partir de los conflictos de las personas, en busca de una solución apropiada ya sea judicial o alternativa dentro de una jurisdicción determinada. Es decir, los casos presentados son atendidos, diagnosticados y derivados a través de la “puerta” apropiada, por lo que se brinda una especie de asesoría jurídica a través de personal capacitado que determine la mejor vía de solución para dicho conflicto. El caso puede ser remitido al juzgado o institución correspondiente o incluso puede ser enviado fuera de los tribunales, para ser sometidos a mediación, arbitraje o a una evaluación neutral anticipada. Este sistema es la reunión de las opciones que brinda la justicia ordinaria así como también los MASC, con la cooperación de las instituciones autónomas como son la Fiscalía, Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo para entre todas ellas formar un equipo encaminado a fortalecer el acceso a la justicia y lograr una administración de justicia oportuna y satisfactoria.

La posibilidad de brindar una amplia gama de posibilidades a las personas para que accedan a una justicia de calidad es lo que el sistema Multipuertas prevé. La sociedad debe contar con garantías respecto al acceso y administración de la justicia consagrados en la Carta Magna y deben tener completa libertad para escoger una vía de solución adecuada, asesorados por personal capacitado. Por otra parte, para poner en práctica este modelo se requiere además, el apoyo de entidades y organizaciones del sector privado: fundaciones, colegios de abogados, estudios jurídicos; e incluso de organismos internacionales que constantemente están velando por los derechos humanos (OEA, ONU, CAN, etc).

3.1 Origen del Sistema Multipuertas

El nacimiento de lo que ahora se conoce como Sistema Multipuertas se origina en Estados Unidos en los años setenta en el Distrito de Columbia, en un

esfuerzo conjunto entre un docente de la Universidad de Harvard, el Poder Judicial a través del “Judicial Conference of the United States” y la Asociación de Colegio de Abogados o “American Bar Association”. En abril de 1976 se lleva a cabo la Conferencia denominada “*National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*”, o en español, “Conferencia Nacional sobre las Causas de la Insatisfacción con la Administración de Justicia”: se realizó con el auspicio de la American Bar Association, la Judicial Conference of the United States y la Conference of State Chief Justices. La Conferencia fue promovida y convocada por Warren Burger, titular de la Corte Suprema de Justicia; se llevó a cabo en St. Paul, Minnesota debido a que Roscoe Pound (jurista y filósofo reconocido), introdujo en ese lugar, en el año 1906, la motivación inicial del movimiento de reforma procesal civil en pro de la mejora en la administración de justicia. Posteriormente, en el año 1909, Pound organiza la Primera Conferencia Nacional de Política Criminal y Criminología, la cual reunió participantes de varias profesiones para discutir vías de reforma penal.

El tema central de la Conferencia sobre las Causas de la Insatisfacción con la Administración de Justicia, era encontrar nuevos caminos a la solución de disputas con el fin de lograr una satisfacción plena en la administración y acceso a la justicia. Asistieron y participaron juristas y docentes, quienes pusieron énfasis y se dedicaron por completo a la consecución de dicho fin. Entre los participantes, se encontraba el profesor Frank Sander de la Universidad de Harvard, quien concibió una idea revolucionaria y con un enfoque novedoso en cuanto a resolución de conflictos.

Su idea consistía en la creación de un tribunal con múltiples puertas o programas de solución de conflictos, todo esto con el fin de reducir la demanda que recae sobre los tribunales de justicia ordinaria. Sander propuso este ingenioso plan denominado “Tribunal Multipuertas” que básicamente trataba de una estructura en el que se combinaban herramientas tradicionales como la litigación y el juicio, con opciones alternativas como la asesoría, el arbitraje y la

mediación, a fin de que las personas puedan recibir una atención adecuada y personalizada de sus conflictos y así se aproveche de mejor manera el tiempo.

El Tribunal Multipuertas estaba estructurado según la complejidad de los conflictos, así por ejemplo los conflictos que se ubicaban en primer lugar eran aquellos de simple resolución, para lo cual se intentaba solucionarlos mediante una mediación, que en caso de no llegar a acuerdo entre las partes se procedía posteriormente a promover una demanda ante los tribunales de menor cuantía. Esta experiencia se aplicaba de igual manera en Japón, Suecia y el Reino Unido.

Posteriormente, se procedió a estudiar detalladamente la idea del profesor Sander acerca de la creación del Tribunal Multipuertas. La Comisión de Resolución de Disputas de la American Bar Association, decidió que se podría experimentar en los siguientes lugares: Houston-Texas, Washington D.C., y Tulsa-Oklahoma. De esta manera lograría comprobar si en realidad este proyecto cumpliría el fin de mejorar la administración y el acceso a la justicia en los Estados Unidos.

El Tribunal Multipuertas había trazado como objetivos los siguientes: promover y proveer un fácil acceso a la justicia, establecer redes u opciones que reducirían o eliminarían la frustración que sentían los ciudadanos por la administración de justicia del momento, y finalmente desarrollar y mejorar programas que cumplan las expectativas de un servicio de calidad enfocado hacia variar las posibilidades de solucionar las disputas de manera más eficaz y adecuada.

El programa experimental se estableció en 1985 en la Superior Court of the District of Columbia. Cuatro años después, en Febrero de 1989, Fred B. Ugast en ese momento *Chief Judge* o Presidente de la Corte Superior declaró que el experimento había resultado exitoso y le otorgó al programa un área de

operación dentro de la Corte. El primer programa que se estableció en el Tribunal Multipuertas fue: el “***Intake and Referral Center***”⁴¹.

Esta herramienta consiste en una mesa de entradas o de admisión dentro del sistema Multipuertas en el que un conjunto de personal capacitado asiste a las personas que acuden con sus casos particulares en busca de una respuesta. Estos especialistas tienen la tarea de determinar cuál servicio o vía sería la más apropiada para resolver dicho conflicto. El ingreso de causas se somete a un proceso de análisis que identifica diversos caminos en que pueden llegar a ser resueltas. El personal debe examinar el tipo de caso, observar sus características en cuanto al origen y dinámica del conflicto, evaluar si existen amenazas personales o daños a la propiedad, si es un caso de hecho o de derecho, si es algo simple o complejo; en fin, una serie de variables se toman en cuenta para poder determinar con exactitud cuál es la vía más apropiada. Es importante también valorar la intensidad de la relación entre las partes involucradas en el conflicto y su situación económica; también es esencial observar si las partes están dispuestas a buscar soluciones o si se cierran completamente en sus posturas. En el caso de que no se pueda conciliar o proponer una mediación para resolver el conflicto, el especialista en ***intake and referral***⁴² sugerirá a la o las partes un abogado especializado en la materia o un estudio jurídico gratuito o no.

Por otra parte, el programa determinó enseguida que la mayoría de los casos eran susceptibles de transacción por tanto la puerta más recomendada era la mediación. La mayoría de casos que recibía el programa de mediación dentro del Tribunal Multipuertas se centraba en el área familiar: manutención, custodia, visitas, alimentos y división de propiedad.

El arbitraje no vinculante fue iniciado en el Tribunal Multipuertas en 1987 como propuesta del National Institute for Dispute Resolution (Instituto Nacional para la Resolución de Disputas) y de la Fundación Meyer. Alrededor de 400 casos

⁴¹ SUPERIOR COURT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA, MULTI-DOOR DISPUTE RESOLUTION DIVISION, 2002 PROGRAM SUMMARY, Washington D.C., 1 - 2

⁴² SUPERIOR COURT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA, MULTI-DOOR DISPUTE RESOLUTION DIVISION, 2002 PROGRAM SUMMARY, Washington D.C., Páginas 12 - 13

provenientes del área civil fueron asignados al azar para ser sometidos a arbitraje durante dos fases experimentales llevadas a cabo entre 1989 y 1991. El área de Investigación y Desarrollo de la Corte realizó un estudio comparativo entre los casos del mismo tipo sometidos a arbitraje y a juicio, en lo cual se determinó lo siguiente: 75% de los casos sometidos a arbitraje fueron resueltos o archivados en un plazo no mayor a 120 días; mientras que los casos sometidos a juicio únicamente se habían resuelto o archivado un 10%⁴³.

A finales de 1989, la Corte comenzó el Programa de Reducción de Retraso en el área Civil. Este plan incluía el uso de procesamiento de casos automatizado, asignar espacios individuales en el calendario, el manejo diferenciado de casos y el uso de la mediación, el arbitraje y la evaluación neutral del caso. Entre octubre de 1989 y enero de 1991 la división Multipuertas, medió alrededor de 3100 de los casos más estancados en el área civil.

Es así como la Corte comienza a fomentar el uso de los MASC, ayudándose con la capacitación continua y programas educativos dirigidos a sus más de 600 voluntarios. La división Multipuertas ha establecido numerosos mecanismos de control de calidad como encuestas y evaluaciones. Adicionalmente, distintos Estados y países han solicitado asistencia técnica de la Corte por su conocida reputación en lo que a resolución de disputas compete. En 1998, representantes y delegados de más de 18 países empezaron a interesarse, visitar y conocer la división Multipuertas, de tal manera que en varios países se ha implementado este sistema con resultados altamente satisfactorios. Actualmente en Estados Unidos, en la Corte Superior del Distrito de Columbia, la División de Resolución de Disputas Multipuertas mantiene un grupo de veinte empleados a tiempo completo que administran los programas de capacitación y reclutamiento, la mesa de admisión y derivación, los programas de mediación en distintas áreas, el arbitraje y la evaluación y asesoramiento de casos.

⁴³ Estos resultados provienen de: SUPERIOR COURT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA, MULTI-DOOR DISPUTE RESOLUTION DIVISION, 2002 PROGRAM SUMMARY, Washington D.C., Página 2

3.2 Características y Objetivos del Sistema Multipuertas

El Sistema Multipuertas coordina los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) con los métodos ofrecidos por la justicia ordinaria de manera que el caso se resuelva por la vía más apropiada que puede ser o no el tradicional juicio. “Quizás la forma de institucionalización más completa de la Resolución Alternativa de Disputas (RAD) en el sector público es el llamado Tribunal Multipuertas”⁴⁴.

En este centro macro de resolución de disputas se realiza, en primer lugar, un diagnóstico completo del conflicto: se empieza por analizar todos los elementos de la disputa, posteriormente se consideran factores económicos y financieros, disponibilidad de servicios, posibilidad de sanciones y la posibilidad de formular pruebas; una vez concluido este proceso, el especialista de considerarlo necesario los deriva a la puerta apropiada mediante un procedimiento de asesoramiento ofrecido por personal capacitado y a costos muy reducidos e incluso gratuitos.

La idea fundamental de este revolucionario sistema es que existen ventajas y desventajas en cada caso por lo que existen diferentes formas de resolverlos, unas más adecuadas que otras. Los programas pueden funcionar dentro o fuera del propio edificio y pueden constar en litigio, conciliación, mediación, consultoría jurídica, arbitraje u otros servicios sociales, la idea es abarcar la mayor cantidad de herramientas posibles, pero de una manera organizada. Por lo tanto, en lugar de que un edificio cuente únicamente con un centro de mediación o que en un sector se ofrezca sólo la opción de ir a juicio, este Tribunal Multipuertas le da la posibilidad al usuario de escoger entre distintos caminos para resolver sus conflictos, informándoles de los pros y contras de cada puerta y sugiriéndoles la mejor alternativa. Si la situación lo amerita, el especialista puede contactar a la contraparte para intentar un arreglo entre las partes como medida anterior a dirigirse a alguna puerta en particular.

⁴⁴ Comisión Nacional de Acceso a Justicia, Corte Suprema de Justicia de la Nación República de Argentina, JURISDICCIÓN NACIONAL – MULTIPUERTAS, <http://www.csin.gov.ar/accjust/docs/nacional.jsp>. Buenos Aires - Argentina, 2009.

En cuanto a las derivaciones, el sistema Multipuertas mantiene redes de cooperación con entidades gubernamentales y no gubernamentales como son: Fiscalía, Comisarías, Ministerios, Juzgados, Estudios Jurídicos, ONGs, etc. Asimismo, este sistema se encarga de seguir el caso para evidenciar que efectivamente se ha solucionado o se está buscando una solución satisfactoria.

El objetivo primordial del Sistema Multipuertas es fortalecer el acceso a la justicia y mejorar la imagen de la administración de justicia y sus funcionarios. De lo investigado en este trabajo, se ha determinado que para alcanzar el objetivo general, el Sistema Multipuertas se ha planteado numerosos fines específicos, como son:

1. Facilitar a las partes o clientes la solución de sus conflictos, asesorándolos mediante personal capacitado, respecto del procedimiento de abordaje del conflicto adecuado para la problemática particular.
2. Investigar, difundir y elaborar un sistema de solución de conflictos dinámico y adaptable a las necesidades de la población.
3. Incorporar instituciones públicas y privadas para articular una red de recursos e intercooperación mediante convenios vinculantes celebrados con el Programa.
4. Prevenir conflictos y agilizar el tiempo de resolverlos. Esto se logrará con la elección de la mejor alternativa para cada caso.
5. Devolver a las partes el poder de autodeterminación, mediante el ofrecimiento de varias opciones para solucionar sus disputas.
6. Aumentar la confianza en los MASC y cambiar la imagen de la Administración de Justicia y sus funcionarios y operadores.
7. Crear una cultura de diálogo y una cultura jurídica que no se centre exclusivamente en el litigio.

El Sistema Multipuertas plantea un programa para realizar sus objetivos, consistente en la creación de centros dependientes de una institución estatal pudiendo ser esta el Ministerio de Justicia, el Consejo de la Judicatura o el Municipio de manera que puedan ejercer un control sobre las mismas y evaluar su desempeño, así como también proveerlas de los recursos necesarios para su funcionamiento. En estos centros se atendería a personas primordialmente de escasos recursos a quienes se los asesora gratuitamente y mediante un análisis de su caso se les recomienda la utilización de la vía o puerta más convenientes. Sin embargo el programa no atiende únicamente personas de escasos recursos, cualquier persona o empresa puede dirigirse al centro para obtener un asesoramiento en su caso; sin embargo, el costo de esta asesoría varía, sin ser exagerado sino bastante racional para estas personas y con la garantía de obtener una respuesta satisfactoria. Por otra parte, el centro puede ofrecer sus propias herramientas o herramientas externas mediante derivación entre las redes que mantenga con otras instituciones. El plan se enfoca en el manejo organizado de los recursos del centro y de los recursos que ofrecen las redes. Este programa puede graficarse de la siguiente manera: **ver Anexo N°11 Página 170.**

3.3 Rol de las Casas de Justicia dentro del Sistema Multipuertas

Las casas de justicia son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal.⁴⁵

Las Casas de Justicia son la estructura física en la que se lleva a cabo el programa o Sistema Multipuertas. Es una institución que ofrece diversos servicios de tipo legal a quienes acuden a ella, de manera que se busque una solución satisfactoria a un caso determinado.

⁴⁵ DECRETO 1477 Programa Nacional de Casas de Justicia, http://www.fiu.edu.co/fiu/TDR/SI/TOR_SI_CJ_FIU_Anexo2, DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVI. N. 44113. 3, AGOSTO, 2000, Colombia.

La experiencia internacional de este diseño fue llevado a cabo en El Salvador y en República Dominicana, países en los cuales se pudo observar que dicha estructura permite adaptarse a las características y exigencias de la comunidad, brindando y estableciendo mecanismos y servicios específicos relacionados con el derecho de acceder a la justicia.

Como ya ha sido mencionado, las Casas de Justicia cuentan con una serie de servicios entre los que se encuentran: servicio de orientación, servicio de atención y asistencia jurídica, servicios de mediación y otras formas alternativas de resolución de conflictos, servicios de asistencia social, servicios de derivación a otras instituciones y servicio de seguimiento de casos.

Las Casas de Justicia por lo general se diferencian unas de otras en un mismo territorio porque no necesariamente tienen que contener los mismos programas y servicios, la idea es que satisfagan las necesidades de la población a la que va dirigida. Por supuesto se debe tomar en cuenta el factor étnico de manera que el personal que labore en este centro, conozca la cultura y lengua de las personas que acudirán al mismo.

3.4 Casas de Justicia: Funcionamiento, Conformación, Costos

Las Casas de Justicia funcionan gracias a personal capacitado que recibe y atiende los conflictos de los usuarios, los asesoran respecto a su mejor alternativa de solución y colaboran con la derivación y seguimiento de los casos.

3.4.1 Conformación y Composición

En primer lugar, en cuanto a conformación, toda Casa de Justicia como vía de realización del Sistema Multipuertas debe contar con una “Mesa de Entradas” o “Centro de Recepción de Información”, consistente en la recepción y diagnóstico de causas. Aquí se realiza la clasificación de conflictos en materia, un análisis profundo del mismo en manos de expertos y se concluye con una o

varias soluciones ventajosas para el conflicto. A continuación, las Casas de Justicia deben contener según sus posibilidades y necesidades de la población una variedad de servicios disponibles a sus usuarios como son: mediación, arbitraje, negociación, asesoramiento, contacto a estudios jurídicos gratuitos o no gratuitos, derivación a otras instituciones, seguimiento del caso, etc. El usuario será quien decida si desea aceptar la sugerencia del profesional de la Casa de Justicia; las personas pueden decidir si desean mediadores o árbitros propios de la Casa de Justicia o de un centro distinto, esto sucede de la misma manera respecto a los abogados: la persona puede decidir qué abogado contratar o aceptar uno sugerido.

Por otra parte, las Casas de Justicia deben tener un área de actualización de datos en los que permanentemente se actualice la base de datos de la institución, esto sirve para producir y reportar información estadística. Además debe existir un área de Coordinación y Funcionamiento, en el cual el coordinador de la Casa de Justicia se encargue de velar por el cumplimiento de los lineamientos generales del programa, facilite el trabajo de las instituciones que conforman las redes, fomente el trabajo en equipo y se encargue de promover el programa. Otra área importante dentro de las Casas de Justicia es el área de Asistencia o Trabajo Social, el cual brinda apoyo a las demás dependencias de la Casa de Justicia, su trabajo consiste en orientar al usuario y coordinar programas y grupos de apoyo para encontrar una solución a los problemas de la comunidad. Finalmente es recomendable que la Casa de Justicia tenga un área de Psicología, si sus recursos lo permiten, para tratar temas relacionados a violencia intrafamiliar, menores y otras materias que puedan producir alteraciones a las personas.

3.4.2 Funcionamiento

En cuanto al funcionamiento de las Casas de Justicia se puede dividir en seis las áreas de trabajo, estos campos de acción son llevados a cabo por personal capacitado con conocimientos especializados en cada área.

El primer punto que se considera es la ATENCIÓN AL USUARIO, esta área será la encargada de recibir las quejas, denuncias y demás casos de las personas que accedan a las Casas de Justicia, se realizará así mismo una recopilación de información personal y básica de los usuarios para la actualización de la base de datos. Dentro de esta división se realiza el estudio completo del conflicto y se informa al usuario sobre las alternativas más adecuadas de solución y se los orienta sobre el procedimiento sugerido por el profesional de la Casa de Justicia pero es el cliente quien tiene la última palabra. Las Casas de Justicia buscan incorporar tanto mecanismos de la justicia formal como la no formal o MASC. Así, si se logra desarrollar una cultura jurídica amplia que no se centre exclusivamente en el juicio como vía de solución, la justicia ordinaria logrará desempeñarse de manera más ágil y eficiente, y garantizar a la vez un acceso a la justicia seguro y oportuno. Dentro de esta área se pretende brindar la mayor cantidad de servicios posibles autorizados por ley y de acuerdo a las necesidades de la población y con la ayuda de las entidades que conforman las redes de intercooperación.

El segundo punto que se toma en cuenta es la PROMOCIÓN, esto quiere decir el fomentar el uso de las Casas de Justicia como referencia para resolver conflictos. Esto se logra mediante el apoyo de programas gubernamentales y con la colaboración de los medios de comunicación. En esta división se pueden crear programas propios de las Casas de Justicia destinados a servir a la comunidad como serían: programas de educación legal, brigadas para protección a víctimas de violencia intrafamiliar, promoción de brigadas de vacunación, evacuación y atención de desastres, promoción de uso de MASC, orientación al ciudadano sobre sus derechos y el uso del servicio público de la justicia, entre otros.

La PREVENCIÓN es un punto muy importante dentro del funcionamiento de las Casas de Justicia, dentro de esta área se procura como su nombre lo indica advertir e informar a la comunidad sobre temas de interés jurídico para evitar la ocurrencia de un conflicto. En esta división también se pueden crear programas o facilitar información a la gente sobre cómo prevenir conflictos; crear una

cultura de diálogo; prevenir los delitos mediante el fomento de una convivencia pacífica y una conducta centrada en valores y principios; luchar contra la impunidad; promover la defensa de los derechos humanos y el respeto al derecho ajeno; desarrollar programas de prevención de la violencia intrafamiliar; orientar sobre los distintos procedimientos legales; informar sobre la protección a la familia y a menores.

A continuación está la PARTICIPACIÓN como siguiente punto a analizar dentro del funcionamiento de las Casas de Justicia. La participación es una división encaminada a las acciones que se toman para lograr que el ciudadano común se involucre con la resolución de conflictos tanto en la prevención como en el procedimiento que lleva a la solución; se busca que el usuario se interese por la justicia en cuanto a su acceso y administración. Dentro de esta área se pretende:

- La creación de espacios de acción integral en justicia comunitaria y no formal, así como en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia.
- Establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de convivencia pacífica.
- Ser instrumento para la articulación de políticas de justicia del Estado y los programas de desarrollo comunitario y articular a la comunidad y al Estado en temas de justicia y afines.
- Servir de espacio para el análisis de la conflictividad social por parte de investigadores avalados por el Ministerio de Justicia.⁴⁶

Siguiendo con nuestro análisis se encuentra a la ADMINISTRACIÓN, pieza clave en el funcionamiento de toda entidad. La parte administrativa está encargada de organizar la Casa de Justicia de tal manera que cada área cumpla el trabajo que se le ha encomendado. El área de Coordinación General se encarga de vigilar que cada persona realice correctamente su labor, que los

⁴⁶ DECRETO 1477 Programa Nacional de Casas de Justicia, http://www.fiu.edu.co/fiu/TDR/SI/TOR_SI_CJ_FIU_Anexo2, DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVI. N. 44113. 3, AGOSTO, 2000, Colombia.

servicios prestados estén siempre disponibles y sean de calidad, realiza los planes de acción anuales en los que se plantean las metas a conseguir cada año y sirve de referencia estadística. Esta división toma las decisiones para obtener o asignar recursos necesarios para alcanzar sus objetivos generales y específicos. El objetivo de esta área dentro de las Casas de Justicia es garantizar eficacia y eficiencia en este sistema, esto quiere decir que los servicios siempre estarán a disposición de los usuarios de una manera oportuna; por último debe garantizar calidad en la atención al usuario, esto significa cumplir las exigencias del cliente y los estándares de servicio “en materia de tiempos de recepción, remisión adecuada, solicitud de colaboración o concurrencia entre entidades, resolución eficaz y sostenibilidad de lo conciliado, cumplimiento y ajustes de los protocolos de la Casa, y el uso adecuado de la infraestructura dispuesta para la atención del público”⁴⁷.

Dentro del área administrativa se debe además realizar un monitoreo del entorno, es decir, hacer un seguimiento al ambiente de la Casa de Justicia para observar la dinámica organizacional, el desempeño del personal y la generación de ingresos de causas a la institución.

Como último punto está la GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO, esto implica que a medida que se va adquiriendo experiencia en el funcionamiento de las Casas de Justicia se podrá mejorar los otros puntos examinados anteriormente e implementar medidas encaminadas a la realización de un mejor desempeño en la institución. De esta manera se logrará tomar mejores decisiones a futuro basadas en la evidencia anterior, adelantar estudios de casos e implementar mecanismos automatizados de clasificación, “desarrollar iniciativas de política pública, adelantar estudios de análisis de impacto en el entorno, desarrollar iniciativas legislativas, adelantar publicaciones, acceder a un sistema de becas, financiación a investigaciones, proyectos especiales y apoyo a proyectos piloto”.⁴⁸

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

3.4.3 Costos

Este factor puede resultar polémico pues el costo de acceder a un servicio no radica únicamente en una cantidad de dinero a pagar, sino que además se debe tomar en cuenta el costo de tiempo y distancia para acudir al mismo. En el Capítulo II se consideró al COSTO como un problema para acceder a la justicia en el Ecuador, por tanto, es importante analizar este punto dentro de las Casas de Justicia.

Tiempo y Distancia

Las Casas de Justicia, y en sí el Sistema Multipuertas son una solución viable para reducir el tiempo y distancia en el acceso a la Justicia. En cuanto a tiempo, este servicio pretende ser eficiente y ágil con la ayuda de personal capacitado para estudiar y analizar los conflictos, clasificarlos y sugerir alternativas de solución adecuadas en un tiempo prudente para que no ocurran retrasos innecesarios u olvidos por falta de organización. En cuanto a distancia, las Casas de Justicia tienen como objetivo situarse en la mayor cantidad de localidades posibles en el país para que la gente no tenga que realizar largos viajes en busca de justicia que terminan por cansarles y dejar abandonado sus casos. Además con la colaboración del Gobierno y los medios de comunicación se estarían promocionando estas ventajas constantemente para que la gente se sienta atraída a acudir a estos centros y hacer valer sus derechos.

Costo en dinero

El acceso a la justicia es un derecho consagrado en la Constitución, en la cual se recalca su gratuidad, el Estado es quién garantiza que este derecho sea gratuito pero en la práctica puede ser que el Gobierno no cuente con la cantidad de recursos necesarios para cubrir la implementación y mantenimiento del Sistema Multipuertas y la remuneración del personal que labora en las Casas de Justicia. Por tanto el derecho de acceder a la Justicia que ahora se considera un servicio público no podría ofrecerse gratuitamente a toda la población.

Si bien las Casas de Justicia se caracterizan por brindar una atención prioritaria y gratuita a gente de escasos recursos, es lógico que la gente que tiene una posición económica media o alta o una mayor capacidad adquisitiva se le cobre una tarifa o una cantidad de acuerdo a lo que pueden pagar siempre y cuando sea razonable y justificado y todos reciban un servicio de calidad, tanto sectores pobres y marginados como gente de mayores recursos económicos.

No se puede limitar a que el servicio de las Casas de Justicia sea únicamente para gente pobre ya que es un derecho humano y no puede estar sujeto a discriminación alguna. Este es un servicio y asesoramiento caracterizado por ser ágil, eficiente y adecuado.

Para fijar la tarifa o la contraprestación mencionada se requiere primero un estudio con la colaboración del área de Asistencia Social quién verifica la calidad de vida de las personas que acuden, realiza un análisis de sus ingresos y egresos y toma en cuenta una serie de variables que le ayude a determinar si es una persona que puede o no costear los servicios que ofrece las Casas de Justicia. Actualmente esto es más fácil de realizar con el fácil intercambio de información y acceso a la misma. Además se puede tomar como modelo las medidas que se han tomado en otros países, por ejemplo en la División Multipuertas de la Corte Superior de Columbia en Estados Unidos, se estableció una serie de parámetros de compensación según la vía escogida que debe cancelar cada persona, así:

Árbitros Civiles	150\$ por caso
Mediadores Civiles y Evaluadores	50\$ por caso asignado
Mediadores Civiles y Evaluadores de Casos Complejos	300\$ por caso asignado
Reclamos y Casos Simples	25 - 30\$ por caso asignado
Mediadores área Familiar	25\$ - 40\$ por sesión
Especialistas de Intake Comunitario y Familiar	40\$ por medio día
Mediadores en materia de Impuestos y	50\$ por caso asignado o 100\$ si el caso es

Sucesiones	complejo
------------	----------

Los mediadores no pueden recibir más de 280\$ por un caso asignado.⁴⁹

Por otra parte se tiene como ejemplo a Colombia país en el cual el programa Casas de Justicia presta servicios totalmente gratuitos para personas de escasos recursos; específicamente en la ciudad de Bogotá, las llamadas Casas de Justicia y Convivencia prestan todos sus servicios de manera gratuita ya que el Estado por medio de las Alcaldías cubre los costos de los mismos.

Para poder implementar y mantener estos centros en Colombia, el gobierno de Estados Unidos mediante la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID los apoyó y sigue apoyando económicamente. Datos del año 2005 revelan que desde 1995 hasta esa fecha alrededor de 3,1 millones de casos han sido atendidos por las Casas de Justicia⁵⁰.

3.5 Experiencias y Desarrollo del Sistema Multipuertas en Colombia y Argentina

3.5.1 Colombia

El proyecto de implementación del Tribunal Multipuertas mediante la creación de Casas de Justicia tiene un origen teórico en Colombia a partir de la nueva Constitución Política de 1991. Pero es recién en 1995 cuando surge la primera Casa de Justicia en este país mediante la colaboración del Ministerio de Justicia y Derecho y del gobierno norteamericano por medio de USAID y el proyecto fue reglamentado mediante el decreto 1477 del 1 de agosto de 2000. El propósito por el cual surgieron las Casas de Justicia en Colombia es para facilitar y acercar a la justicia a la población marginada y así mejorar también la gobernabilidad local. Lo que motivó al gobierno colombiano a decidirse por instaurar el sistema Multipuertas en el país fue la cantidad abrumante de

⁴⁹ Superior Court of the District of Columbia, MULTI-DOOR DISPUTE RESOLUTION DEVISION, 2002 Program Summary, Washington D.C.

⁵⁰ DATOS PROPORCIONADOS POR LA REVISTA ¿EN QUÉ VA EL APOYO? Huellas de Cooperación Bilateral, artículo NUEVA CASA DE JUSTICIA PRESTA SERVICIOS A BUENAVENTURA, Embajada de Estados Unidos, FECHA: 6 de Junio de 2005.

conflictos en el país por problemas en los hogares, entre vecinos, violencia, en fin un sinnúmero de factores que alarmó al gobierno y lo llevó a buscar una medida correctiva y preventiva de inmediato.

La idea inicial consiste en ayudar y garantizar a las personas de escasos recursos la protección de sus derechos y el acceso a una justicia expedita, se empezará por construir Casas de Justicia en sectores populares para con el tiempo instaurar estos centros en todas las localidades alrededor del territorio colombiano para así abarcar un número mayor de casos y que más personas puedan acudir a estas instituciones.

Datos revelan que entre los años 2002 y 2004 se atendieron más de 700.000 casos en las Casas de Justicia de Colombia que en ese tiempo eran más de treinta⁵¹. Actualmente se cuenta con más de cuarenta Casas de Justicia que atienden cientos de miles de casos al año en todo el país. Trimestralmente las Casas de Justicia de todo el país entregan información acerca de su desempeño con fines estadísticos y para evaluar la calidad y eficacia del servicio. El programa de Casas de Justicia en Colombia cual cuenta con el apoyo de diferentes entidades nacionales y municipales, entre ellas la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, las distintas Alcaldías, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Medicina Legal, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Programa para la Modernización de la Administración de Justicia y el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre otras.

El hecho de contar con distintas áreas de apoyo para el funcionamiento de las Casas de Justicia es muy importante porque ofrecen más alternativas y campos de acción al usuario, mientras que si se restringe a determinada materia únicamente cubriría un pequeño porcentaje de casos.

⁵¹ CASA DE JUSTICIA – GUADALAJARA DE BUGA COLOMBIA, Programa Nacional de Casas de Justicia y Paz, <http://buga.univalle.edu.co/dependencias/extension/forma/Proyecto%20FORMA/Informacion.htm>, 2006.

Como se mencionó anteriormente, las Casas de Justicia han sido establecidas en numerosas localidades alrededor de todo el territorio colombiano. En Barranquilla, por ejemplo, el proyecto de Casa de Justicia trabaja a partir de un equipo conjunto entre la administración pública mediante la Alcaldía y diferentes instituciones locales de administración de justicia. En esta localidad, el trabajo desarrollado hasta la actualidad ha incluido la estructuración de un plan que permita adaptarse y satisfacer los deseos y necesidades de la comunidad, de los actores institucionales del Estado y de las organizaciones no gubernamentales, en cuanto a unificación y apropiación de los procesos de justicia⁵².

Para medir el desarrollo de las Casas de Justicia en Colombia es necesario en primer lugar, tomar en cuenta el proceso de planeación de cada centro que se entiende como la herramienta que ha permitido la construcción e implementación del programa y las acciones que lo han hecho posible. Dentro de este punto ha sido fundamental la utilización de los medios de comunicación quienes han promovido las Casas de Justicia para que la gente se sienta atraída a acudir a la misma con sus conflictos. Por otra parte es un factor esencial la participación tanto del personal que trabaja en la Casa de Justicia, como la del ciudadano común. El primero en cuanto a brindar un servicio de calidad, orientación profesional e informar adecuadamente a la sociedad de sus derechos y de los procesos que puede seguir el conflicto para resolverse. En cuanto al ciudadano su participación debe ser voluntaria y debe interesarse en prevenir los conflictos, informarse en cuanto a sus derechos y obligaciones, formar parte de una cultura de paz y diálogo y pasar la voz al resto de personas sobre lo que conoce.

El impacto que ha tenido el programa de Casas de Justicia en Colombia ha sido sorprendente. Su expansión a nivel nacional continúa pues la demanda crece día tras día, lo que ha provocado que cada año se construyan más

⁵² Programa Casa de Justicia Barranquilla – Colombia, <http://www.comminit.com/es/node/34045/37>, Experiencia presentada en la Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social, y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios. Universidad del Norte. Barranquilla, 19-21 de mayo de 2003.

Casas de Justicia en todo el territorio para dar abasto a la cantidad de causas que ingresan diariamente.

El papel que cumplen las Alcaldías es fundamental para lograr el desarrollo de las Casas de Justicia pues deben fomentar una adecuada interrelación y cooperación entre las instituciones que forman parte de las redes de estos centros de resolución de conflictos. Los Alcaldes deben procurar que las Casas de Justicia estén presentes en los planes de desarrollo y planes presupuestarios de estas instituciones para contar siempre con los recursos que demandan la diversidad de servicios ofrecidos.

Un elemento que ha colaborado con el crecimiento del programa Casas de Justicia en Colombia ha sido la cooperación del gobierno de los EE. UU., ya que otorga numerosas fuentes de financiación y control de desempeño de estos centros. Sin embargo, con la creciente demanda es siempre vital encontrar más fuentes de apoyo nacional o internacional; actualmente su busca establecer alianzas y convenios con fundaciones y universidades locales y con organizaciones civiles nacionales o extranjeras.

Finalmente se pueden observar gráficos estadísticos que muestran la actividad y desarrollo de las Casas de Justicia en territorio colombiano. **(Ver Anexo N°12 Página 171)**

Se observa que en diez años se implementaron cuarenta Casas de Justicia en todo el territorio Colombiano atendiendo cientos de miles de casos anualmente.

De acuerdo al Sistema Nacional de Estadísticas de Colombia que revela la cantidad de solicitudes de atención recibidas en Casas de Justicia en todo el territorio desde Enero de 2002 a Junio de 2005 se sabe que en ese período se receptaron en total 2.290.718⁵³ casos, lo cual demuestra que las Casas de Justicia han tenido gran aceptación entre la comunidad.

En cuanto a los tipos de conflicto receptados **(ver Anexo N°13 Página 172)** se puede notar como la mayoría de casos receptados consisten en conflictos

⁵³ Ministerio del Interior y de Justicia República de Colombia, Casas de Justicia de Colombia, datos proporcionados por Sistema Nacional de Estadísticas, 2005.

familiares (31.2%), siguiendo de problemas penales (11.7%), los problemas civiles ocupan un quinto lugar (7.9%), mientras que los problemas laborales se encuentran en el onceavo puesto (1.7%). Esto no significa que las Casas de Justicia deban limitarse a conocer únicamente sobre conflictos familiares porque el resto de áreas quedarían desprotegidas.

Por otra parte se tiene como ejemplo de desarrollo del Programa a la Casa de Justicia Girardot, que presenta en su informe de gestión 2008 lo siguiente:

Se atendieron en doce meses (2008) un total de 12.542 personas con un promedio de 36 personas diarias. La mayor parte de las solicitudes de atenciones recibidas en Casa de Justicia fue realizada por mujeres (57.25%). Para un total de 5659 y el (42.74%) por hombres que equivalen a 4225. En el mes de Enero se denoto baja atención en los dos géneros masculino y femenino (233 y 364 usuarios respectivamente). Estas atenciones son solo las que directamente entran por casa de Justicia Pero indirectamente se atiende en prevención más de 8.000 personas. En el mes de abril se registro el mayor número de atenciones a hombres y mujeres (611 y 773 usuarios respectivamente)⁵⁴.

El 100% de las solicitudes de atención fueron recepcionadas en el CRI (Centro de Recepción e Ingreso) y remitidas posteriormente a las demás dependencias de la Casa según la competencia. Dichas atenciones se generaron de la siguiente manera en los primeros nueve meses del año en curso: Coordinación el 5.81%, Comisaría II de familia el 17.23%, Asesoría Jurídica el 31.68%, Psicología el 23.67%, Trabajo social de comisaría de familia 11.88%, Fiscalía el 7.53%, Consultorio Jurídico el 2.15%.⁵⁵

Datos que oscilan entre enero de 2002 y junio de 2008 en la Casa de Justicia “La Paz” en Barranquilla revelan que se han registrado un total de 285.842 solicitudes de atención, 26.770 de las cuales fueron recibidas en el primer semestre de 2008⁵⁶. Mientras que en la Casa de Justicia de Bello, entre abril de

⁵⁴ CASA DE JUSTICIA GIRARDOT, Informe de Gestión 2008, Colombia, Página 14.

⁵⁵ *Ibíd.*, Página 15.

⁵⁶ CASA DE JUSTICIA DE BARRANQUILLA LA PAZ, Resultados: Primer Semestre De 2008, Censo Marzo Y Mayo De 2008, Página 1.

2003 y junio de 2008, se han registrado un total de 112.494 solicitudes de atención, 13.324 de las cuales fueron recibidas en el primer semestre de 2008⁵⁷.

Es importante tener en cuenta que las Casas de Justicia deben adaptarse y prepararse para los posibles cambios en necesidades y tipos de conflicto de los usuarios, de tal manera que sigan prestando un servicio eficiente y adecuado.

Actualmente Colombia cuenta con 55 Casas de Justicia operando en 44 municipios del país. Y aún quedan pendientes por entrar en operación las nuevas casas de Yalí, Vegachí, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Buenos Aires, Toribio, Corinto, Itagüí, Condoto, Novita, Itsmina y Tadó, las cuales continúan en el proceso de dotación y entrega a las respectivas administraciones municipales⁵⁸.

El SIGOB de Colombia encargado de la Gestión y Seguimiento de las Metas del Gobierno, realiza un análisis del funcionamiento de las Casas de Justicia en dicho país mediante evaluaciones de estadísticas y censos. Además se plantea una serie de metas durante cuatrienios y se realizan estudios de avance para ver si han sido alcanzadas. En cuanto a Operación de Casas de Justicia se determina lo siguiente: **(Ver Anexo N°14 Página 173)**.

En el cuadro se observa que en este cuatrienio se han logrado avances importantes, a pesar de que en el año 2008 y lo que va del 2009 no se han alcanzado las metas propuestas por el Gobierno Colombiano. Sin embargo demuestra que el Programa Casas de Justicia va creciendo año tras año debido a la aceptación que tiene entre la gente y a la satisfactoria labor que desempeñan.

3.5.2 Argentina

Para entender el origen del Sistema Multipuertas en Argentina es necesario situarnos en una época en que el país estaba atravesando crisis económica,

⁵⁷ CASA DE JUSTICIA DE BELLO, Resultados: Primer Semestre De 2008, Censo Marzo Y Mayo De 2008, Página 1.

⁵⁸ SIGOB Gestión y Seguimiento de las Metas del Gobierno, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, Registro Histórico, Reporte para el año 2009, <https://www.sigob.gov.co/met/meta.hist.aspx?m=497>, Colombia, Fecha de ingreso: 2009-09-07.

social y política. Numerosos estudios, ensayos e investigaciones en manos de ilustres catedráticos, filósofos y juristas como Morello, Piaggi de Vanossi, Fucito, entre otros; e instituciones como el Banco Mundial, CEJ, CIJUSO y CEJA acordaron que era momento de que el sistema judicial argentino sea reformado pues para todos ellos, éste había colapsado pues no se daba abasto con la creciente demanda de casos que saturaban juzgados y tribunales.

A inicios del 2000, el Programa Justicia en Cambio, Sociedad Civil, Abogados y Jueces por una Nueva Administración de Justicia⁵⁹, invitó a expertos a dictar conferencias sobre el Sistema Multipuertas como medida para desaturar la justicia ordinaria y reformar el poder judicial. Surgieron diferentes iniciativas una de ellas fue la creación de la Oficina Multipuertas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil llevada a cabo por el conocido diputado Sergio Abrevaya. Es entonces en el año 2001 que se dispone la implementación del proyecto piloto del Sistema Multipuertas, el cual requirió el apoyo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos quien proveyó de mediadores inscritos en el Registro de Mediadores de Argentina.

Lo que hace un momento se llamó Casa de Justicia, aquí toma el nombre de Centro de ORIENTACIÓN Y GESTION DE CONFLICTOS. El centro funciona en las dependencias de la Cámara Civil, en una oficina ubicada en la Planta Baja, atendida gratuitamente por personal capacitado que asesora al usuario acerca de la conveniencia en la utilización de un método u otro para solucionar su conflicto, según el caso. En diciembre de 2002 cesó la experiencia piloto y en Marzo de 2004 reabrió sus puertas el programa brindando distintos servicios de resolución de conflictos a la comunidad. El programa se destacó por el análisis profundo del conflicto para luego, de ser el caso, producir las derivaciones necesarias a la RED de instituciones. Este proyecto ha sido un hito en el acceso a la justicia de Argentina, el ciudadano ve resurgir sus derechos y garantías y ha recuperado el poder de decisión y autodeterminación, al igual que la confianza en el sistema judicial.

⁵⁹ FUNDACIÓN LIBRA, PROGRAMA JUSTICIA EN CAMBIO, http://www.fundacionlibra.org.ar/novedades/justicia_cambio.htm, Argentina, 200. Fecha de acceso: 2009-09-07

En el campo penal Argentina ha abierto sus puertas a la Mediación Penal como una vía más de solución de conflictos en esta materia tan cerrada. La Mediación Penal nace en EE.UU. en los años setenta en el estado de California y el objetivo es reparar el daño que se ha causado a la víctima y resocializar al infractor. Este mecanismo puede aplicarse únicamente en ciertos casos y siempre y cuando la víctima y el victimario estén de acuerdo en realizarla. En Argentina este modelo conciliatorio se utiliza exclusivamente para los delitos de acción privada. El procedimiento es el siguiente: “escucharse recíprocamente, pedir explicaciones, exteriorizar sus sentimientos y lograr uno el resarcimiento debido y el otro asumir activamente la responsabilidad que le cabe”⁶⁰.

Siguiendo con el tema de esta investigación, a fin de mantener y fortalecer el Sistema Multipuertas, el gobierno argentino buscó primeramente capacitar a defensores y secretarios regionales y a jueces de paz sobre el programa y sobre los distintos métodos alternativos de resolución de conflictos para que al momento de brindar el servicio puedan hacerlo de manera adecuada y profesional. Se crearon así mismo redes interinstitucionales de apoyo contando con la presencia de Centros de Salud, Dirección de Minoridad y Familia, Dirección de la Mujer y la Juventud, Centros de Mediación Comunitaria, Fiscalía y otros.

En la actualidad los Centros de Orientación y Gestión de Conflictos brindan una variedad de mecanismos para resolver las disputas, incorporando herramientas de la justicia ordinaria y los MASC. “La totalidad de los métodos es brindada por instituciones que, por convenio, los realizan en forma gratuita en los cuatro centros ubicados en los barrios de La Boca, Caballito, Liniers y Monserrat, en los que personas de escasos recursos reciben asesoramiento jurídico gratuito y servicio de mediación y además, en su caso, son derivados por personal capacitado en métodos RAD a los organismos que más adecuadamente podrían ayudarlos en el tratamiento de su problema”⁶¹.

⁶⁰ LA MEDIACIÓN PENAL, <http://legales.com/Tratados/d/dmediacion.html>, Argentina, s/a, fecha de acceso: 2009-09-07

⁶¹ Lareo Alejandro C, ACCESO A LA JUSTICIA Y EL SISTEMA MULTIPUERTAS: UN NUEVO ENFOQUE PARA LA ORIENTACIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS, Nota publicada en “EL DERECHO” fecha 20 de enero de 2001, pagina Nº 1

El 20 de noviembre de 2003 el Poder Judicial de la Provincia de Río Negro suscribió el Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica con la Fundación Libra, destinada al fortalecimiento de la Justicia mediante la asistencia técnica, capacitación e investigación. Se buscó promover la modernización de la Justicia Argentina y la aplicación privada y pública de técnicas de resolución de conflictos. En lo que a Acceso a la Justicia se refiere se ha creado y puesto en marcha centros anexos conectados o relacionados con el tribunal.

“Inicialmente, se procedió a la implementación de la Casa de Justicia en la localidad de El Bolsón, dada su conformación poblacional y distancia respecto de los Tribunales de San Carlos de Bariloche, a los fines de proporcionar a los ciudadanos vías descentralizadas de acceso de justicia, con oferta de servicios flexibles, que prioricen la resolución no judicial de los conflictos”⁶².

Posteriormente se implementaron Casas de Justicia en las localidades de Catriel, Río Colorado y Sierra Grande que ya están funcionando y con buenos resultados. Finalmente se observa el crecimiento de la Casas de Justicia en Argentina tomando como ejemplos la Casa de Justicia General Pico situada en La Pampa – Argentina y la Casa de Justicia Tafí Viejo en Tucumán, las cuales revelan datos sorprendentes en sus informes de gestión del año 2005.

La primera atiende alrededor de 200 casos mensuales, el 57% de las personas que acuden a este centro son mujeres, el 30% son personas divorciadas, el 80% no tienen estudios universitarios, el 33% tienen empleo fijo y el 15% no tienen ocupación, el mayor porcentaje de personas que acuden a este centro tienen entre 36 y 45 años y las principales materias que se trata en estos centros son: conflictos familiares, conflictos vecinales, problemas por deudas, y un considerable número de problemas penales y laborales⁶³.

En cuanto al Informe de la Casa de Justicia Tafí Viejo se encuentran los siguientes datos: se atienden alrededor de 700 a 800 casos mensuales, el 69% de las personas que acuden a estos centros son mujeres, la mayoría son

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento, INFORME CASAS DE JUSTICIA GENERAL PICO – LA PAMPA, Argentina, 2005. Páginas 7 – 20.

personas casadas (57%), el 3% de las personas que acceden a estos centros son personas con estudios universitarios, la mayoría tienen empleo (26%) o son amas de casa (23%), el 21.4% de las personas que acuden son de 36 a 45 años, el 20.5% son mayores a 65 años y el 16% tienen entre 26 y 35 años. Los temas que más se abordan en estas Casas de Justicia son relacionados a: conflictos familiares, conflictos por seguridad social y conflictos por vivienda. Lo cual nos demuestra que en las localidades puede variar la materia del conflicto por lo que se debe abarcar la mayor cantidad de temas⁶⁴.

⁶⁴ Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento, INFORME CASAS DE JUSTICIA TAFÍ VIEJO – TUCUMÁN, Argentina, 2005. Páginas 8 – 18.

CAPÍTULO IV

¿EXISTE UN SISTEMA MULTIPUERTAS INCIPIENTE EN EL ECUADOR?

En este capítulo, se procederá a analizar las acciones del Gobierno actual, reflejadas a través de proyectos, encaminados al sector Justicia para garantizar el derecho de Acceso a la Justicia de los ciudadanos y así observar si el Ecuador cuenta con fundamentos que puedan llevar a la implementación del Sistema Multipuertas en este país.

4.1. Principales Proyectos de Gobiernos anteriores en cuanto a Acceso a la Justicia

Para este análisis se han considerado dos parámetros:

1. Es recomendable que los proyectos que se realizan o se lleven a cabo a futuro en cuanto a Acceso a la Justicia, contengan elementos referentes a: la racionalización de la gestión de flujo de causas; la viabilidad, promoción y fortalecimiento de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y fortalecer también la Carrera Judicial para que juezas, jueces, operadores, servidores, auxiliares, catedráticos y demás personas relacionadas con el sector Justicia presten un servicio digno, eficiente y de calidad, mediante capacitaciones permanentes. Por otra parte, hay que tomar en cuenta también la adecuación física de las dependencias del Poder Judicial, su organización y optimización de recursos económicos y humanos.
2. Que estos proyectos presten especial atención a los sectores vulnerables de la sociedad: gente de escasos recursos, discapacitados, adultos mayores, mujeres, etc.

En Agosto de 1995, se creó la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (PROJUSTICIA)⁶⁵, la cual en un

⁶⁵ PROJUSTICIA creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 3029, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 772 del 1 de septiembre de 1995 y reformado mediante Decreto Ejecutivo No.199, publicado en el Registro Oficial No.38 del 7 de abril de 1997.

principio fue una entidad adscrita a la Presidencia de la República y posteriormente pasó a ser parte de la Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia) y actualmente se incorporó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Lo que motivó la creación de esta institución fueron las falencias del aparato judicial y en sí de la administración de justicia en el Ecuador que urgía de una reparación, por lo que el Estado estableció un Programa de Reforma Judicial (1995). Los fines que procuró el Programa de Reforma Judicial fueron: “incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia del proceso judicial, perfeccionando los procedimientos de la administración de casos; introduciendo mejoras a la infraestructura; expandiendo los mecanismos alternativos para la resolución de disputas dentro del sistema de cortes; mejorando el acceso a la justicia de el público en general y de las mujeres en particular; y renovando el sistema educación e investigación legal”⁶⁶.

El programa se desarrolló en cuatro áreas de acción: mejorar la gestión de las dependencias judiciales, implantar centros piloto de mediación adscritos a la Función Judicial, el Programa “Derecho y Justicia” y por último remodelar la estructura física de las dependencias judiciales.

Para que se lleve a cabo el Programa de Reforma Judicial se suscribieron los siguientes convenios:

- **Convenio de Cooperación Técnica ATN/SF-5687-EC “Modernización del Sistema Jurídico”**. Este convenio fue celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo (1998) y tuvo una duración de cuatro años.
- **Convenio de Préstamo Deuda Pública Externa: BIRF / 4066/EC** realizado por Projusticia, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Ministerio de Economía y Finanzas, fue suscrito el 19 de septiembre de 1996 y culminado el 29 de noviembre de 2002.

⁶⁶ Documento de Sistematización: PROYECTO DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES, Fondo de Desarrollo Social Japonés y PROJUSTICIA, Editorial Poder Gráfico Cía. Ltda., Quito, 2006, Página 5.

- **BID / ATN/5687/EC** Este convenio fue suscrito entre Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo con la cooperación de Projusticia, el 24 de diciembre de 1997 y culminado el 24 de agosto de 2002.
- **USAID / 518-120** Este proyecto se llevó a cabo con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se suscribe el 6 de septiembre de 1996 y culmina el 31 de diciembre de 1999.
- **BANCO MUNDIAL / TF-51227-EC** El 15 de noviembre de 2002, Projusticia y el Banco Mundial suscribieron este convenio que culminó el 31 de diciembre de 2005 dirigido hacia Sector Indígena y los MASC.
- **BANCO MUNDIAL / IDF-51547-EC** Fue realizado con el Banco Mundial y fue suscrito el 15 de octubre de 2002 y culminado el 30 de noviembre de 2005.⁶⁷.

PROJUSTICIA ha sido responsable de coordinar los esfuerzos del gobierno ecuatoriano en cuanto a mejoras al Sistema Judicial, fortalecer la Administración de Justicia y garantizar el derecho de Acceder a la Justicia a todos los ciudadanos por igual. Esta entidad colabora de manera importante con la realización de proyectos nacionales e internacionales dirigidos al sector justicia, administrando los recursos que provienen de los convenios suscritos con los organismos de asistencia técnico-financiera bilateral y multilateral.

- **PROYECTO DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES:
CONVENIO DE DONACIÓN TDF051227**

Es quizás el más significativo de Projusticia, ya que su cobertura alcanzó la intervención en 22 provincias alrededor del Ecuador. Este convenio fue suscrito el 15 de noviembre de 2002 entre Ecuador y el Banco Mundial, y financiado a través del Fondo de Desarrollo Social Japonés.

El objetivo de este proyecto consistió en garantizar y fortalecer el acceso a la justicia para las comunidades rurales, sectores pobres de la población, comunidades urbano marginales e indígenas de todo el Ecuador; y además

⁶⁷ CONVENIOS Y PROYECTOS ANTERIORES DE PROJUSTICIA, UNIDAD DE COORDINACIÓN PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ECUADOR – PROJUSTICIA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, http://projusticia.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=131, 2008. Fecha de acceso: 2009-11-09

promover los mecanismos alternativos de solución de conflictos. El proyecto tuvo cuatro importantes componentes sobre los que se enfocaría:

1. Componente de Justicia Indígena

Este componente persiguió como objetivos: en primer lugar, lograr la aceptación y respeto a la Justicia Indígena, a través de la investigación de sus técnicas de administración de justicia y su congruencia con lo establecido en la Constitución, esto permitiría que las personas pertenecientes a estas comunidades tengan un acceso garantizado y oportuno a la justicia en su cultura. Por otra parte se propendió a educar a las personas de escasos recursos y de poblaciones indígenas y comunidades marginales sobre sus derechos y la equidad de género. Finalmente se procuró implementar MASC en estos sectores vulnerables para que conozcan otras vías de solución de conflictos distinta al litigio y a las prácticas de su comunidad. En cuanto a las acciones que se tomó en este sentido, se llevaron a cabo dos acciones importantes:

- **"Proyecto de Aportes al desarrollo de la legislación sobre justicia indígena; y, diseño, ejecución e implementación de programas de construcción de mecanismos alternativos de solución de conflictos en comunidades indígenas"**

Este proyecto se llevó a cabo el 18 de agosto de 2003 y culminó el 18 de abril de 2005 y alcanzó 11 provincias: Pichincha, Loja, Esmeraldas, Sucumbíos, Imbabura, Tungurahua, Azuay, Cañar, Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo; que en total se refieren a 139 comunidades.

El Centro Ecuatoriano para el desarrollo de la Comunidad, CEDECO fue el encargado de ejecutar este proyecto, el cual consistió en la implementación de un programa investigativo y de capacitación hacia las comunidades indígenas. Es así que primero se recabó información sobre las prácticas de la justicia indígena para resolver conflictos como medida para su aceptación en la sociedad. En segundo lugar, se procuró brindar a las comunidades información explícita y detallada sobre sus derechos fundamentales: individuales y

colectivos, y se les informó sobre el uso y ventajas de los MASC para garantizar un acceso a la justicia sin barreras.

Como resultados de este proyecto se logró establecer lazos de consulta y validación sobre esta experiencia con otras organizaciones que se han dedicado al estudio y capacitación en temas indígenas. De igual manera se consiguió establecer vínculos de apoyo institucional con fundaciones y organizaciones locales para la realización de cursos y talleres.

Es importante destacar que se capacitaron 732 líderes de comunidades indígenas sobre temas de justicia ordinaria y métodos alternativos de resolución de disputas, lo cual ayudó a que se produzca un diálogo intercultural entre autoridades civiles, judiciales e indígenas para facilitar la convivencia y congruencia de las formas de administración de justicia. Y se logró conocer gracias a una cifra representativa de comunidades participantes en este proyecto cómo funciona y se mantiene el derecho consuetudinario en el Ecuador.

- **Programas Educativos para comunidades indígenas sobre los procesos legales disponibles y los métodos formales e informales de resolución de conflictos.**

El Ecuador es un país pluricultural y multiétnico, y al ser tan diverso se debe procurar conocer las distintas prácticas que han existido y se mantienen a lo largo de los años. Todo ciudadano merece respeto, mismos derechos, mismas obligaciones y aceptar que el origen y costumbres de una persona no lo hace superior ni inferior a otra. Los pueblos indígenas han sido discriminados constantemente por tener distintos estilos de vida, diferente lengua, otros conocimientos ancestrales y formas de administrar justicia distinta a la formal u ordinaria. Es por esto que se busca integrar a las comunidades indígenas a la sociedad ecuatoriana mediante proyectos y leyes pues todos pertenecen a un mismo territorio.

En cuanto a acceso a la justicia, los indígenas se han visto limitados por motivos de discriminación racial, motivos económicos, por razones geográficas

y también porque se rigen por las normas de su comunidad lo cual en ocasiones les impide conocer de otras alternativas para resolver sus conflictos.

Es por esto se formuló un proyecto que buscó implementar programas educativos dirigidos a comunidades indígenas ubicadas en la sierra, costa y oriente del país, para orientarlos en los siguientes temas: El Estado y el Derecho, los derechos humanos, la equidad de género y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. De esta manera se busca que cada individuo sin importar su origen o costumbres pueda escoger libremente la forma de solucionar sus disputas, siempre y cuando esté enmarcado en lo que establece la Constitución y que no vulnere ni amenace ningún derecho humano consagrado. Las organizaciones ejecutoras de estos programas fueron: la Facultad de Ciencias Sociales – FLACSO de Ecuador, la Corporación Proderechos Ciudadanos y el Centro sobre Derecho y Sociedad (CIDES).

Como resultado, se desarrollaron numerosos talleres de capacitación, evaluación y de intercambio cultural. Se logró capacitar centenares de personas y líderes.

2. Componente de Servicios de Resolución Alternativa de Conflictos

Continuamente a lo largo de este trabajo, se ha recalcado la importancia de los MASC por las ventajas que ofrecen en cuanto a la resolución de disputas. Al ser un elemento esencial para garantizar el acceso a la justicia es deber del Estado promover y fortalecer estos mecanismos y en este proyecto se ha valorado la importancia de contar con estas opciones alternativas.

El proyecto DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES implementó dos proyectos significativos enfocados en los MASC, estos son:

- **Proyecto Apertura de Centros de Mediación en Lugares de Difícil Acceso, donde no existen instancias judiciales que faciliten la solución de conflictos.**

Parte de garantizar el derecho de acceder a la justicia a todo ciudadano, es eliminar las barreras que lo limitan, entre estas se encuentra a la distancia

debido a la ubicación geográfica de ciertas poblaciones o comunidades que dificultan o impiden el acceso. El gobierno ecuatoriano ha buscado acercar los medios de solución de conflictos formales y alternativos a estos lugares mediante proyectos en los que se dote de entidades jurisdiccionales y personal capacitado para atender esos casos.

A través de Projusticia y algunas entidades ejecutoras y colaboradoras se implementó en el año 2003, este proyecto de Apertura de Centros de Mediación en lugares de difícil acceso, el cual abarcó la región norte y sur del país a través de dos convenios independientes pero relacionados entre sí. Para la creación de estos centros de Mediación, se tomó en cuenta criterios como: el número de habitantes, número de casos atendidos, materia de conflictos y principalmente enfocarse en lugares donde no existe la posibilidad de un mecanismo de justicia oficial. El principal objetivo fue precisamente garantizar y fortalecer el acceso a la justicia para las comunidades que se han visto rezagadas por su ubicación geográfica y así recuperar la confianza de esta gente en el sistema judicial ecuatoriano y evitar que se caiga en la impunidad o hacer justicia propia.

- **Proyecto Centro de Promoción y Fomento de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos**

Como medida para fomentar el uso de los MASC se llevó a cabo este proyecto denominado "ENLACE MASC ECUADOR - Espacio Abierto para una Cultura de Paz" el cual ha sido de gran acogida y ha ido creciendo cada año arrojando resultados altamente satisfactorios. El proyecto se llevó a cabo el 17 de agosto de 2004 hasta el 17 de noviembre de 2005 y estuvo a cargo del Centro sobre Derecho y Sociedad (CIDES). Consistió en una convocatoria a nivel nacional, la cual superó el 70% de participantes, para crear un espacio en donde se pueda intercambiar experiencias sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos y así buscar las medidas apropiadas para promocionarlos y fortalecerlos.

Entre los resultados que se consiguieron con este proyecto se encontraron: la generación de un sistema de apoyo y cooperación entre las instituciones y personas que conforman el Enlace y el interés de varias entidades para colaborar con el mismo como por ejemplo: Mediadores en Red de Argentina. Además se creó un foro permanente de discusiones técnicas y académicas para mejorar la práctica de los MASC.

3. Componente de Servicios de Asistencia Legal Gratuita

Los proyectos que se ejecutaron fueron los siguientes:

- **Proyecto "Diseño del Modelo de Aplicación del Sistema de Asistencia Legal Gratuita y Ejecución del Programa Nacional de Capacitación para los operadores de la prestación del servicio".**

Este proyecto se inició el 28 de septiembre de 2004 y concluyó el 15 de febrero de 2006 y abarcó las ciudades de Quito y Guayaquil. La encargada de su ejecución fue la Asociación Ecuatoriana de Facultades de Jurisprudencia cuyo objetivo sería diseñar un servicio de asistencia legal gratuita y el apoyo académico para llevarlo a cabo. Las acciones que se llevaron a cabo fueron estas: elaboraron un documento técnico en base a la experiencia de los Colegios de Abogados sobre el servicio de asistencia legal y generaron un programa de capacitación dirigido a los defensores públicos consistente en un Post Grado en la especialización de Defensa Pública aprobado por el CONESUP.

Como resultados de este proyecto se logró capacitar 151 abogados en Defensoría Pública y se establecieron vínculos de cooperación interinstitucional con las entidades que participaron en el proyecto para trabajar conjuntamente en proyectos futuros.

- **Proyecto Servicios de Asistencia Legal Gratuita**

La Asociación Ecuatoriana de Facultades de Jurisprudencia conjuntamente con los Colegios de Abogados de Pichincha y Guayas a través de convenios independientes llevaron a cabo un proyecto encaminado a poner en marcha el

servicio de Asistencia Legal Gratuita mediante el establecimiento de oficinas que presten dicho servicio. El proyecto arrancó en Quito el 26 de marzo de 2004 y concluyó el 15 de febrero de 2006 y en Guayaquil inició el 8 de abril de 2004 y terminó de igual manera el 15 de febrero de 2006.

Los resultados obtenidos fueron: la creación de la Red de Abogados Gratuitos, de Oficinas Locales de Asistencia Legal Gratuita y un Consejo de Abogados expertos, sin embargo estos logros no trascendieron en el tiempo.

4. Componente de Cultura de Paz

La idea de “*cultura de paz*” nace por primera vez en el "Congreso Internacional sobre la paz en la mente de los hombres", que se celebró en Yamusukro, capital de Costa de Marfil, en julio de 1989. Posteriormente en 1992, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO debatió un programa operacional para la promoción de esta figura. Más adelante se emitieron dos resoluciones: la Resolución 52/15 (1997) en la que se proclama el año 2000 como "Año internacional de la Cultura de la Paz" y la Resolución 53/25 (1998) en la que se proclama el período 2001-2010 como “Decenio Internacional de Una Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo”.

La cultura de la paz es una manera de actuar enfocada a rechazar la violencia y las guerras mediante la práctica de valores y actitudes éticas, de esta manera lo que se busca es prevenir conflictos y solucionarlos mediante el diálogo y la negociación ya sea entre personas, empresas, grupos y estados. En esta figura es fundamental el papel que juegan los derechos humanos pues es algo que toda persona, grupo, entidad o estado tiene que tomar en cuenta a la hora de actuar siempre en un marco de respeto.

La Constitución actual establece en el numeral 8 del Artículo 3, ubicado en el Título I Elementos Constitutivos del Estado, que entre los deberes primordiales del Estado está el “*garantizar a sus habitantes el **derecho a una cultura de paz**, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción*”.

“Sobre estas bases, el propósito de este componente fue potenciar la resolución de conflictos inherentes a las relaciones humanas, desarrollando desde la niñez y la adolescencia la práctica de los principios y valores de la Paz y la Justicia, formando ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos, que fomenten la convivencia pacífica, la armonía social y la plena participación democrática”⁶⁸.

Para lograr estos objetivos se llevaron a cabo tres proyectos, en los que Projusticia buscó la colaboración de tres instituciones especializadas en niñez y adolescencia, educación para la paz y derechos humanos y MASC:

- **Proyecto de Diseño, ejecución e implementación de programas de educación en valores y prevención del conflicto.**

El proyecto denominado PROYECTO IRUQ Y SISA se llevó a cabo desde el 18 de febrero de 2003 hasta el 18 de diciembre de 2005. Se encargó de su ejecución la Defensa de los Niños Internacional (DNI Ecuador) y abarcó provincias de Pichincha, Esmeraldas, Cañar y Chimborazo.

El objetivo de este proyecto fue entablar relaciones de convivencia pacífica basadas en la ética en el ámbito escolar, a través de programas de encuentro escolar, en los que se fomente la participación, el respeto a la diversidad, la solidaridad entre alumnos y docentes y la tolerancia.

Importantes resultados se obtuvieron gracias a la implementación de estos programas, se logró intervenir en 32 escuelas en total: 6 en Cañar, 11 en Chimborazo, 8 en Esmeraldas y 7 en Pichincha. Se capacitaron en total 3296 niños y niñas y 216 maestros, alcanzando 2264 compromisos de convivencia de los niños y 324 de los maestros⁶⁹.

Además se consiguió establecer vínculos de cooperación con el Vicariato de Esmeraldas y el Instituto Nacional de Audición y Lenguaje (INAL) lo cual beneficia a niñas y niños discapacitados. Producto de este proyecto se creó

⁶⁸ Documento de Sistematización: PROYECTO DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES, Fondo de Desarrollo Social Japonés y PROJUSTICIA, Editorial Poder Gráfico Cía. Ltda., Quito, 2006, Página 33.

⁶⁹ Documento de Sistematización: PROYECTO DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES, Fondo de Desarrollo Social Japonés y PROJUSTICIA, Editorial Poder Gráfico Cía. Ltda., Quito, 2006, Página 36.

material pedagógico en el idioma Kichwa, como son la Guía de Apoyo de Contenidos y la Guía Metodológica de Autocapacitación Docente.

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

Este proyecto inició el 11 de diciembre de 2003 y culminó el 11 de agosto de 2005 y su cobertura alcanzó las provincias de Pichincha, Carchi y Sucumbíos.

La organización encargada de su ejecución fue la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH -Ecuador) y fue dirigido a reducir las acciones violentas de los estudiantes en 13 colegios ubicados en zonas de un nivel alto de conflictividad social, a través del desarrollo de programas en los que se fomenta la participación de los estudiantes para lograr que visualicen y se sensibilicen ante la situación existente en su entorno.

Para esto, se conformaron grupos líderes con alumnos de cuartos y quintos cursos de los colegios participantes en el proyecto y se implementaron espacios de asesoramiento, diálogo, opinión y consensos en los que puedan expresarse y participar activamente sobre temas de conflictos en su sector y sus experiencias al respecto.

Como resultados de este proyecto se logró intervenir 13 colegios en total: 6 en Pichincha, 4 en Carchi y 3 en Sucumbíos. Se capacitó en total 400 alumnos y 26 maestros a través de 108 talleres de capacitación. Se alcanzó un número de 42 jóvenes mediadores de paz y se realizaron 4 talleres de intercambio juvenil. Otros impactos importantes de este proyecto fueron: la celebración de un Convenio entre la APDH con el Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador

que permitió desarrollar en todo el país el programa de Opción de Grado en Derechos Humanos para los Quintos Cursos de educación secundaria⁷⁰.

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

Este proyecto denominado PROYECTO PACTO EDUCATIVO DE PAZ Y VIDA ejecutado por la Alianza entre la Corporación SER PAZ y la Fundación Paúl Rivet desde el 1 de abril de 2004 hasta el 9 de noviembre de 2005, abarcó las provincias de Guayas y Azuay.

Los objetivos de este proyecto fueron reducir las acciones violentas de los estudiantes de doce colegios ubicados en zonas urbanas marginales de las ciudades de Cuenca y Guayaquil, mediante la aplicación de programas de liderazgo positivo en los que se fomente el uso del diálogo, respeto, tolerancia y construcción de una cultura de paz.

Los resultados fueron los siguientes: se intervinieron en total 12 colegios (6 en Guayaquil y 6 en Cuenca). Se logró capacitar 159 estudiantes y 120 maestros con un total de 172 talleres de capacitación. Se crearon 12 “células de paz” que son grupos de liderazgo conformados aproximadamente con 8 a 10 jóvenes. El número de beneficiados con los talleres de réplica alcanzó el número de 1400 jóvenes⁷¹. Además se concertaron campañas comunitarias a través de visitas puerta a puerta y entrega de textos informativos, para buscar sensibilizar a la comunidad sobre la problemática que afrontaban y fortalecer la cultura de paz.

Si bien se han llevado a cabo numerosos proyectos en los gobiernos anteriores, dirigidos al Sector Justicia y particularmente a fortalecer y garantizar el derecho de acceder a la justicia, no se ha logrado desaturar los juzgados y

⁷⁰ Documento de Sistematización: PROYECTO DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES, Fondo de Desarrollo Social Japonés y PROJUSTICIA, Editorial Poder Gráfico Cía. Ltda., Quito, 2006, Página 38.

⁷¹ Documento de Sistematización: PROYECTO DERECHO Y JUSTICIA PARA LOS POBRES, Fondo de Desarrollo Social Japonés y PROJUSTICIA, Editorial Poder Gráfico Cía. Ltda., Quito, 2006, Página 45.

tribunales; ni tampoco se ha logrado incrementar considerablemente el uso de los MASC y lo que es peor no se ha conseguido mejorar y fortalecer la labor realizada por juezas, jueces, operadores, servidores, auxiliares y demás personal perteneciente al Sector Justicia. En cuanto a vestigios de la existencia de un Sistema Multipuertas incipiente en el Ecuador, con lo único que se cuenta producto de gobiernos anteriores al actual, son los Centros de Equidad y Justicia. Estas instituciones creadas en el 2005 por el Municipio como medida para prevenir y contrarrestar la violencia intrafamiliar, infantil, institucional, de género e incluso delitos sexuales, presenta características similares a la de una Casa de Justicia. Más adelante se analizará su funcionamiento, aciertos y debilidades y se determinará si sus similitudes con las Casas de Justicia implica el nacimiento de un Sistema Multipuertas en el Ecuador.

4.2. Proyectos del Gobierno actual para fomentar el Acceso a la Justicia

4.2.1. Creación y Fortalecimiento de Centros de Mediación

Este proyecto a cargo de Projusticia, tiene como objetivo el garantizar y facilitar a los ciudadanos el derecho de acceder a la justicia mediante la promoción de uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos como es la mediación. De esta manera también se lograría desaturar a los juzgados y tribunales que se encuentran congestionados con una cantidad exuberante de demandas. Para alcanzar estas metas se debe crear Centros de Mediación a nivel nacional y capacitar al personal que laborará en ellas para poder así brindar un servicio de calidad en manos de profesionales.

En un inicio se planificó crear 8 centros de mediación adscritos a las cortes y financiados por la Función Judicial, sin embargo, se consideró pertinente crear 9 centros de mediación y fortalecer 9 centros ya existentes con la colaboración de instituciones y organizaciones públicas y privadas como son: la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM), la Escuela Superior Politécnica

Ecológica Amazónica (ESPEA), la Procuraduría General del Estado (PGE), Juntas Parroquiales de Esmeraldas, la Fundación Ad Litem, Gestor Corp., la Fundación Ayllu Huarmicuna y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Las ciudades en las cuales se desarrolló este proyecto fueron: Nueva Loja, Guayaquil, Esmeraldas, Riobamba, Rocafuerte, Loja, Manta, Portoviejo, Ibarra, Cuenca, Macas, Machala, Tena, Santo Domingo, San Cristóbal, Orellana y Santa Elena.

Se llevó a cabo dentro de este proyecto una capacitación en mediación consistente en 70 horas teórico-prácticas y 20 horas de refuerzo a mediadores en ejercicio. Además se dictaron seminarios a 145 funcionarios judiciales sobre la importancia de la mediación y sus ventajas. En total se beneficiaron con la capacitación a 460 personas entre funcionarios judiciales y mediadores.

4.2.2 Creación de Nuevas Judicaturas y Modernización de Servicios de Justicia

Este proyecto de igual manera estuvo a cargo de Projusticia y tuvo como fin el garantizar el acceso de las personas a un sistema de justicia en el que rijan principios de independencia, transparencia y eficiencia, a través de la mejora de los servicios prestados por sus instituciones y la creación de juzgados, tribunales y cortes en lugares donde no existan.

Las metas del gobierno con este proyecto serían las siguientes: crear 20 Tribunales Penales, 3 Cortes Provinciales, 5 Salas temporales de Tribunal Distrital de lo Fiscal, 8 salas de Cortes Provinciales y 40 Juzgados de la Niñez y Adolescencia.

Estas nuevas judicaturas se sumarían a las ya existentes a lo largo del país, que son: 44 Tribunales Penales, 21 Cortes Provinciales, 42 Juzgados de la

Niñez y Adolescencia, 16 salas de Cortes Provinciales⁷² y 6 Salas Temporales del Tribunal Distrital de lo Fiscal.

La distribución de las instituciones creadas se realizó de la siguiente manera, esperando los resultados mencionados en la tabla **(Ver anexo Nº16, Página 176)**

El Estado pretende a través de este proyecto brindar un servicio de acceso a la justicia transparente y eficiente. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo precedente la manera de mejorar este servicio y garantizar el derecho al acceso a la justicia, el derecho a la defensa y una tutela judicial efectiva no radica en aumentar el número de instituciones encargadas de administrar justicia sino de incorporar estrategias de organización en los despachos de las causas y realizar capacitaciones y evaluaciones periódicas a juezas, jueces, auxiliares y demás operadores de justicia. El proyecto señala dentro de sus objetivos mejorar los servicios prestados por las instituciones del aparato judicial, sin embargo, no se especifican que acciones se tomarán para alcanzar ese objetivo.

4.2.3 Sistema de Interconectividad

En el año 2007 la provincia de Azuay implementó Intranet, que es una red de ordenadores privados en los que se puede compartir información e incluso programas del sistema operativo a través de internet. Este mecanismo estuvo encaminado a fortalecer y modernizar el sector Justicia de dicha provincia y así intercambiar información interinstitucionalmente y facilitarla a los usuarios; además funcionó como piloto para los proyectos del gobierno actual.

En el año 2009, el Gobierno ha decidido implementar un proyecto ayudado por la tecnología para el apoyo interinstitucional entre las entidades del sector justicia en materia penal: Fiscalía, Policía Judicial, Judicaturas, etc., para que de esta manera se garantice procesamiento de causas más ágil y organizado.

⁷² Tomando como base el número de salas en las Cortes Provinciales de las siguientes provincias: Pichincha, Guayas, Carchi y Esmeraldas. PROYECTO DE CREACIÓN DE NUEVAS JUDICATURAS Y MODERNIZACIÓN DE SERVICIOS DE JUSTICIA, Projusticia, agosto, 2008.

Las provincias que contarán por el momento con este nuevo servicio informático serán Pichincha, Guayas, Manabí y naturalmente Azuay.

El proyecto consistirá en principio en cruzar la información relativa a Juzgados y Fiscalías de los distritos de mayor carga judicial mencionados anteriormente para así evitar retrasos, demoras innecesarias, descuidos y casos rezagados por falta de organización.

De esta manera el ciudadano no tiene que hacer largas filas para averiguar en qué estado se encuentra su caso y puede además evitar la demora de remitir la información de una institución a otra pues ésta se traslada fácilmente a la entidad que debe atenderla.

4.2.4 Rendición De Cuentas: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Defensa Pública Penal.

El Gobierno realiza periódicamente (cada año) una matriz de rendición de cuentas de los logros de sus dependencias, en cuanto al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que se ha trazado, ya que es deber del Estado mantener informada a la ciudadanía respecto a la gestión que realiza y el manejo de sus recursos.

- **Defensoría Pública Penal**

El 21 de agosto de 2007, el Presidente Rafael Correa creó mediante decreto número 563 publicado en el Registro Oficial 158 el 29 de agosto de 2007, la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objeto es ejecutar las políticas y acciones necesarias para implementar y dirigir las actividades de la defensa pública a los detenidos e internos de los centros de rehabilitación social del país.

En el 2008 el Informe a la Nación del Presidente de la República a cargo de la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal presentó los siguientes logros y metas:

Respecto a las metas esta Institución se trazó alcanzar una administración de justicia eficiente que brinde una atención al usuario de manera transparente y oportuna; además se planteó disminuir el número de **Personas Privadas de Libertad** (PPL) sin sentencia mediante la implementación de la Defensa Penal Gratuita a aquellos detenidos que por su situación económica, no pueden contratar los servicios de un abogado privado.

El proyecto consistió en contratar 234 defensores públicos que estarían distribuidos de la siguiente manera: 116 defensores para Guayaquil, 76 defensores para Quito, 40 Defensores públicos para el resto de provincias y en audiencias de flagrancia. El resultado beneficiaría alrededor de 4000 detenidos, lo cual ayuda a garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la defensa, a personas y familias que sufren de discriminación por el cometimiento de un delito.

En el año 2006 la situación era la siguiente: existían 16.470 detenidos a nivel nacional, de los cuales 11.508 detenidos carecían de sentencia esto equivale a un porcentaje del 75% de PPL. La capacidad de las instalaciones era de 7.477 internos sin embargo mantenían 16.470 detenidos lo cual implicaba un 217% de hacinamiento.

Los resultados del proyecto desde diciembre de 2007 a diciembre de 2008 fueron los siguientes:

En el año 2007 se logró estructurar la Unidad Transitoria de Gestión de Defensa Pública Penal con 14 centros legales en Quito y Guayaquil. En el mismo año se demuestran los siguientes logros cuantitativos: 13.194 detenidos con defensor público, 10.454 detenidos con patrocinio legal, 5.251 causas resueltas de las cuales 4.300 se ha obtenido la libertad.

En el año 2008 se tiene como resultado, la prestación de servicios de asesoramiento legal a 2.740 personas con un total de 246 defensores públicos, contratados en 23 provincias. Los presos sin sentencia disminuyeron de un 75% (2007) a un 45% (2008) y el hacinamiento se redujo al 163%. Por último, se estableció la creación e institucionalización de la Defensoría Pública en la Constitución actual.

Con la ayuda de la Defensoría Pública Penal se busca evitar que un delito quede en la impunidad pero a la vez asegurar un juicio justo y el acato del pronunciamiento del juez para la persona que cometió el delito, y así, una vez cumplida su condena, pueda restaurarse a la sociedad y convertirse en una persona de bien. Esta figura también colabora en que se reduzca el nivel de detenidos sin sentencia y por tanto se reduce el hacinamiento en los Centros de Rehabilitación Social.

- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

En noviembre de 2007 se creó mediante decreto 748, el Ministerio Justicia y Derechos Humanos, con el fin de “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”⁷³.

En el año 2008, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó un informe de rendición de cuentas, en el que se trazaba varias metas en cuanto a acceso a la justicia y se tomaron las siguientes medidas para alcanzarlas:

Meta N°1: Promover una administración de justicia eficiente y transparente y reducir el número de Personas Privadas de Libertad (PPL) sin sentencia.

Al ser la Unidad Transitoria de Gestión de Defensa Pública Penal una dependencia adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, trabajaron

⁷³ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, http://www.minjusticiaddhh.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=40, 2009. Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2009

juntos en este proyecto, sin embargo, el MJDH va un poco más allá pues se enfoca en mantener la Defensoría Pública como una Institución fuerte que no se centre únicamente en el campo penal. Pero a la vez el MJDH no es muy claro en las acciones que tomará para ampliar la cobertura en materias de los defensores públicos.

El proyecto que se llevó a cabo se centró en dos aspectos: estudiar la demanda de servicios de defensa pública en el país por materias y estructurar un plan de implementación de la defensa pública de una manera organizada. El número de beneficiados potenciales con este proyecto serían 252.344 personas y se aplicaría a nivel nacional⁷⁴.

Como resultados a diciembre de 2008 se obtuvo lo siguiente: el contar con un modelo que permite proyectar el número de causas que atenderá la Defensa Pública para los años 2008 y 2009 mediante la recopilación de datos a partir del 2005 al 2007. A pesar de realizarse un estudio del servicio de defensa pública que abarque varias materias, únicamente se mantiene el plan desarrollado por la Unidad de Defensa Pública Penal.

Meta N°2: Desarrollar una cultura que permita conocer el sentido y alcance del ordenamiento jurídico del país, y, a los ciudadanos, conocer sus derechos y obligaciones.⁷⁵

Para alcanzar esta meta el MDJH realizó un estudio de cuanto conoce la ciudadanía sobre sus derechos y los mecanismos para exigirlos y repararlos. De esta manera se logró determinar la percepción que tienen los ciudadanos sobre los derechos humanos y sobre las instituciones y servicios del sector justicia. A pesar de que este estudio no fue difundido, se trazaron los siguientes objetivos partiendo de los resultados obtenidos: contar con una campaña de comunicación masiva en cuanto a derechos humanos que abarca campaña televisiva, cuñas radiales, afiches, trípticos y prensa escrita. Además se cuenta

⁷⁴ MATRIZ DE RENDICION DE CUENTAS DE LOS LOGROS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, Informe a la Nación del Presidente de la República, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, PRINCIPALES LOGROS DE SU INSTITUCIÓN EN EL 2008, EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PLANES O AGENDAS SECTORIALES, 2008. Página 1

⁷⁵ *Ibíd.*, Página 2

con medidas socioeducativas para usuarios de instituciones como: juzgados, policía de migración, etc.

Meta N°3: Implementar un proyecto de capacitación en derechos humanos dirigido a la Policía Nacional.

Este proyecto trata de capacitar al personal de la Policía Nacional en temas específicos inherentes a derechos humanos, para evitar que se produzcan abusos de autoridad, erradicar la discriminación y manejar de una mejor manera temas como: combatir a la trata de personas, movilidad humana y seguridad ciudadana en un marco de respeto hacia los derechos humanos. Como resultado de este proyecto se logró capacitar 2500 policías a nivel nacional.

Esta meta es muy importante pues las autoridades son los primeros llamados a respetar y proteger los derechos humanos y ser un ejemplo de ello para la sociedad. Sin embargo, los resultados podrán observarse a largo plazo a través de encuestas y estudios.

Meta N°4: Diseñar e implementar un modelo de información legal y procesal dirigido a los ciudadanos.

Este proyecto se realizaría en la ciudad de Quito para funcionar en el MJDH de manera que los usuarios puedan recibir una atención oportuna, personalizada y de calidad. Como resultado desde mayo de 2008 se cuenta con una oficina de atención la cual cuenta con 4 abogados que atienden consultas ciudadanas de forma personal o telefónica lo cual fortalece el derecho de acceder a la justicia.

Meta N°5: Reformar cinco cuerpos jurídicos de los cuales dependen las acciones del Ministerio

Este proyecto tiene como objetivos el promover un modelo de Justicia imparcial, despartidizada, despolitizada y no discriminada, por otra parte impulsar reformas del Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y al Código Penal. Los beneficiados son todas las personas es decir 13 millones de habitantes y hasta diciembre de 2008 se ha logrado lo siguiente: 4 reformas legislativas redactadas que son: la Ley de Control Constitucional, Ley

de la Función Judicial, Código de Ejecución de Penas, Ley de Seguridad Nacional (coparticipación interministerial) y la Coordinación de coherencia Constitucional en 9 leyes.

Las reformas que se han llevado a cabo han revelado varias críticas a favor y en contra. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que para aprobar un proyecto de ley o una reforma se requiere un análisis exhaustivo de la misma de lo contrario ocurrirá que se vulneren derechos y se coarte la libertad de las personas.

Meta N°6: Elaborar el Programa de Coordinación Interinstitucional del Sector Justicia

Este proyecto tiene como fin promover una administración de justicia eficiente y transparente en el que se atiendan oportunamente los casos y acciones judiciales, mediante políticas y convenios entre las instituciones del sector justicia para cooperar mutuamente en sus actividades. A diciembre de 2008 se presentaron los siguientes resultados: Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia, Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Público del Ecuador, Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Implementación del Sistema Procesal Penal, Primera prueba de conectividad interinstitucional entre los actores del Sistema Procesal Penal.

Es importante que las Instituciones del Sector Justicia trabajen en conjunto para brindar un mejor servicio a la ciudadanía. A través de la tecnología pueden intercambiar información necesaria rápidamente y desempeñar su labor de manera más eficiente.

4.2.5 Mejoramiento de la calidad del Servicio de la Fiscalía General del Estado

Este proyecto se realizó con el esfuerzo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SEMPLADES, el Ministerio de Justicia y Derechos

Humanos y el Ministerio Público con el único objetivo de fomentar el acceso a la justicia mediante la transformación y fortalecimiento de la Fiscalía General del Estado y la correcta investigación del delito. La fecha de inicio del mismo fue en agosto de 2008 y culminará en enero de 2010 con un costo total de 33'736.984,8 USD.

El proyecto se relaciona con la Política 9.1. "Promover procesos de formación jurídica para la ciudadanía" y Política 9.3 "Apoyar el fortalecimiento institucional de la Función Judicial" perteneciente a las Políticas del Plan Nacional de Desarrollo. Estas políticas se enfocan en las siguientes estrategias:

- Impulso al conocimiento y alcance de los derechos y obligaciones ciudadanos y de los mecanismos que permiten efectivizarlos.
- Apoyo a la implementación del sistema de juicios orales al tratamiento jurisdiccional de todas las causas y simplificar el tratamiento de procesos judiciales
- Promoción de audiencias públicas para el debate de leyes, ordenanzas y presupuestos así como la evaluación ciudadana del servicio público⁷⁶.

Las acciones que se llevarán a cabo para la consecución de los fines mencionados son:

1. La creación de Sistemas de Información para usuarios internos y externos que permiten por una parte mejorar la gestión institucional mediante la posibilidad de monitorear los modelos de gestión implementados y facilitar las acciones correctivas propendiendo a una mejor atención al usuario, y por otra parte otorgan al ciudadano la facultad de conocer los servicios que ofrece la institución a la que acuden y cómo acceder a los mismos, además permiten le permiten acceder a la información sobre el estado de su trámite lo cual significa un ahorro en tiempo y distancia.

⁷⁶ FICHA TECNICA DEL PROYECTO Promoción del Acceso a la Justicia: "Mejoramiento de la calidad del Servicio de la Fiscalía General del Estado", Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SEMPLADES, PAI 2009. Página 1

2. La implementación de mecanismos de soporte a la Investigación para mejorar la capacidad en este campo a la Fiscalía mediante: la dotación de equipo básico para operar en la escena del delito, de tal manera que se garantice el manejo adecuado de evidencias observando siempre la cadena de custodia; además se equipará adecuadamente a los departamentos médicos legistas de distintos distritos para que su labor contribuya al proceso investigativo.
3. Se elaborarán manuales de procedimientos de investigación y oralidad que sirvan de base y capacitación al personal de la Fiscalía. Y se suscribirán convenios de cooperación interinstitucional para facilitar el acceso a la información con fines investigativos.
4. Finalmente se garantiza un adecuado manejo y tratamiento de las causas tomando en cuenta: las necesidades en cuanto a infraestructura física, tecnológica y de recursos humanos de la Fiscalía y proporcionando insumos y medios logísticos adecuados para los procesos investigativos encaminados a facilitar la gestión de los fiscales y garantizando su seguridad personal.

En cuanto a la cobertura de este proyecto, se ha organizado zonas de acción conformadas por distintas provincias que alcanzará a abarcar todo el territorio ecuatoriano con un número aproximado de 13 millones de potenciales beneficiados demandantes.

Como conclusión en cuanto a los proyectos realizados por el Gobierno actual, se puede observar que son varios los planes y metas dirigidos al Sector Justicia, pero en general no se revelan los resultados lo cual es necesario para determinar en primer lugar, si el proyecto se llevó a cabo; y en segundo lugar el impacto que tuvo para la ciudadanía. Es importante señalar dentro de los proyectos citados en este trabajo, en primer lugar, en el Proyecto de Creación y Fortalecimiento de Centros de Mediación es necesario complementarlo mediante la difusión y promoción de los MASC a través de campañas

publicitarias en televisión, radiodifusión, reuniones y charlas en centros educativos, barrios, comunidades y demás. En cuanto a los esfuerzos por fortalecer la Defensoría Pública en el país, es fundamental que las acciones no se centren únicamente en el campo penal pues el derecho a la defensa es para todas las personas, no únicamente para aquellos que han cometido un delito.

De los proyectos que aún no han culminado y de los pocos resultados difundidos de los que ya se han llevado a cabo, es necesario que produzcan efectos positivos duraderos y que las acciones que se han realizado para fortalecer al Sector Justicia no se queden únicamente en estudios y cifras sino que se realicen más obras al respecto. Hasta el momento no se puede observar alguna acción o proyecto del Gobierno actual, que de indicios claros de un Sistema Multipuertas incipiente en el país.

4.3. Casas de Equidad y Justicia

Este tema es quizá el que más se acerca a responder la pregunta de si existe o no un Sistema Multipuertas en el Ecuador debido a que las Casas de Equidad y Justicia son muy similares a las Casas de Justicia mencionadas en el capítulo anterior.

Las Casas de Equidad y Justicia (CEJ) son instituciones creadas por el Municipio de Quito para atender y prevenir casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, conflictos de género y delitos sexuales. Estos centros fueron institucionalizados mediante **ordenanza municipal N°0286 publicada en el Registro Oficial No. 602 de Lunes 1 de Junio de 2009, sin embargo se crearon a finales del 2005** y la mayoría han empezado sus funciones desde el año 2006. Actualmente los Centros de Equidad y Justicia funcionan en seis de las ocho administraciones zonales: La Delicia, Quitumbe, Calderón, Valle de los Chillos, Tumbaco y Centro.

La propuesta de crear este tipo de entidad surge una vez que se conoce el informe No. IC-2008-912 con fecha 18 de diciembre del 2008 de la Comisión de Equidad Social y Género que reveló la gran cantidad de demandas y

denuncias en nuestro país en cuanto a temas de maltrato intrafamiliar, problemas de género y delitos sexuales y la necesidad de contar con mayores herramientas y alternativas de solución a estos conflictos. Además cabe señalar como antecedente que el Ecuador ha ratificado instrumentos como: la Declaración y Programa de Acción de Viena, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, entre otros, en los que se obliga a velar por el respeto y garantía de los derechos humanos en especial la protección de sectores vulnerables de la población como son las niñas, niños, adolescentes y mujeres. Por otra parte existe otro antecedente importante que es la Ordenanza Metropolitana 042 con fecha 22 de octubre del 2000 en la que el Concejo Metropolitano de Quito establece que se aplicará políticas que tiendan a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en lo que respecta al Distrito Metropolitano de Quito.

FUNCIONAMIENTO Y OBJETIVOS

Los Centros de Equidad y Justicia funcionan como centros de prevención y atención en los temas mencionados anteriormente, y se apoya en una red de cooperación interinstitucional con entidades que trabajan directamente con este tipo de conflictos; esta red se crea mediante convenios y se compone por: la Comisaría de la Mujer y la Familia, la Policía especializada de Niñez y de la Mujer, Oficina de Defensa de la Mujer Ultrajada (ODMU) y Dirección Nacional de Policía Especializada para Niñez y Adolescencia (DINAPEN); la Fiscalía; la Policía Judicial, el centro de mediación del municipio; el servicio médico legal; la Junta de Protección de Derechos de la Niñez y además cuenta con un equipo técnico multidisciplinario compuesto por un/a abogado/a, psicólogo/a y un/a trabajador/a social.

A través de la Ordenanza Metropolitana de Institucionalización de los Centros de Equidad y Justicia del Distrito Metropolitano se ha podido determinar los objetivos de los CEJ que son: en primer lugar, contribuir en la construcción y desarrollo de una cultura de paz y participación ciudadana en el Ecuador. En segundo lugar, alcanzar una administración de justicia confiable y desconcentrada mediante el desempeño de un trabajo coordinado, organizado,

eficaz, eficiente y efectivo en el que medie la cooperación interinstitucional. Por otra parte, los Centros o Casas de Equidad y Justicia buscan fomentar el uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, mediante el impulso de la mediación como vía para resolver conflictos familiares y de género. Otro objetivo importante es garantizar el acceso a la justicia especialmente a sectores prioritarios como son las mujeres, niñas y niños. Finalmente estos centros buscan prevenir los conflictos mediante asesoramiento legal y apoyo psicológico y desarrollando talleres de educación en cuanto a derechos humanos individuales y colectivos.

CONFORMACIÓN

Los Centros de Equidad y Justicia se conforman por una Coordinación Técnica que opera en la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana encargada de la planificación técnica a implementarse en cada centro, es decir, debe determinar qué planes, programas, proyectos o instrumentos técnicos se implementarán en cada CEJ.

Además existe una Coordinación General la cual se encarga de organizar y administrar cada institución y supervisar que el resto de áreas realicen adecuadamente sus labores. Por otra parte, cada centro cuenta con equipos de profesionales especializados y capacitados en violencia intrafamiliar y de género y seguridad ciudadana los cuales son provistos por la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito y se distribuyen en dos áreas: Área de prevención de Violencia Intrafamiliar, de Género y Maltrato Infantil y Área de atención en Violencia Intrafamiliar, de Género y Maltrato Infantil. En lo que respecta al Área de atención en VIF-G-MI es donde se encuentra la red interinstitucional conformada por las entidades mencionadas y un apoyo particular de equipos técnicos conformados por abogados, psicólogos y trabajadoras sociales.

En cuanto a las políticas destinadas al funcionamiento del sistema de prevención y atención de violencia de género, la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Metropolitana de Inclusión Social, deberían ser las

encargadas de emitir las según la Ordenanza N°0286 y la Resolución N°A0073 emitida por el anterior alcalde Paco Moncayo Gallegos.

INFRAESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO

Los Centros de Equidad y Justicia mantienen una infraestructura provista por las administraciones zonales donde funcionan. Estos espacios deben ser los adecuados para prestar los servicios de atención y prevención de los conflictos señalados y el Municipio se encarga de brindarles los recursos necesarios para su desempeño.

En cuanto al financiamiento de estas instituciones, es la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, quien se encarga de financiarlas a través de la recaudación de la tasa por los servicios de seguridad ciudadana.

SERVICIOS Y HERRAMIENTAS

Como ya ha sido mencionado los servicios que prestan los Centros de Justicia y Equidad son de atención y prevención de conflictos en cuestiones de violencia intrafamiliar y de género y delitos sexuales, mediante las siguientes herramientas: asesoría legal, apoyo psicológico, estudios y desarrollo de talleres enfocados en estos temas.

Entre los talleres que se han llevado a cabo se pueden destacar una serie de talleres denominados del “Buen Trato”, los cuales fueron dirigidos para niñas, niños, adolescentes, padres de familia y profesores de establecimientos educativos de las zonas rurales y urbano-marginales en la administración de Calderón, con temas como: Derechos Humanos, Maltrato y Abuso Sexual. Alrededor de 3500 estudiantes fueron beneficiados y con la implementación de la Fiscalía en la Zona Calderón se ha logrado agilizar el trabajo del Centro de Equidad y Justicia de esta zona.

Los Centros de Equidad y Justicia fueron creados en parte para agilizar los procesos de violencia estancados en los juzgados, tribunales y demás entidades encargadas. Dentro de los servicios que ofrecen los CEJs está el asesoramiento legal, y de ser conflictos susceptibles de transacción, solamente

en Derecho de Familia (alimentos, disolución de sociedad conyugal, visitas, etc.), ofrecen como alternativa de solución audiencias de mediación. El equipo técnico se encarga de medir el riesgo en cada caso para así crear un plan de acción en el que pueden estar presentes el abogado, psicólogo y trabajador social, dos de ellos o únicamente uno de ellos. De esta manera se organiza la cantidad de terapias psicológicas que tendrá la víctima y los familiares, de ser el caso; el número aproximado de audiencias de mediación que podría necesitarse de ser posible y la cantidad de reuniones con el abogado/a para temas de asesoría legal.

Es importante resaltar que todos los servicios que se ofrecen en los CEJs son completamente gratuitos. Como parte de sus servicios los CEJs atienden los casos de los denunciantes que plantean sus quejas ante la Policía Judicial si son mayores de edad o ante la DINAPEN si son menores de 18 años. A continuación, el Departamento Médico Legal evalúa las agresiones físicas y si estas han producido una incapacidad en la víctima mayor a 4 días el médico envía el caso a la Fiscalía por tratarse de un delito si es de 3 días o menor la incapacidad, el caso se envía a la Comisaría de la Mujer y la Familia para posteriormente emitir su resolución. Si se trata de maltrato psicológico el departamento de psicología o la psicóloga o psicólogo del CEJ se encargará de brindar apoyo y terapia a la víctima para su recuperación.

De acuerdo a la Ordenanza Metropolitana de Institucionalización de los Centros de Equidad y Justicia del Distrito Metropolitano de Quito se aplicarán en estos centros para su funcionamiento: la metodología, instrumentos, y manuales propios de los CEJs y además, el Sistema Integrado del Observatorio de Seguridad Ciudadana SIOMS y el Sistema Informático de los Centros de Equidad y Justicia- SICEJ que se han desarrollado hasta el momento., se aplicarán en todos los CEJ en el DMQ. Todos los cambios que surjan deben ser aprobados por la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

Estadísticas de Violencia Intrafamiliar y de Género

Debido a que los Centros de Equidad y Justicia fueron creados para prevenir, contrarrestar y tratar temas de violencia intrafamiliar, conflictos de género y maltrato infantil, es importante conocer los niveles sobre estos casos que han existido y existen en el Ecuador. De esta manera se puede apreciar aún más la labor que estas instituciones realizan y entender por qué fue necesaria su creación y por qué es necesario mantenerlas y fortalecerlas. En cuanto a las estadísticas en sí, es importante mencionar la alarmante cantidad de denuncias por violencia intrafamiliar y de género en el Ecuador en los últimos años, que en numerosas ocasiones ha implicado para centenares de mujeres, la muerte. Estas cifras se pueden observar en el **Anexo N° 15 Páginas 174 a 175**.

Estadísticas Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia

En cuanto a la labor realizada por los Centros de Equidad y Justicia se estima que se han atendido 210.899 casos hasta el momento. A diciembre de 2008 el CEJ ubicado en Quitumbe reporta el siguiente informe de gestión: alrededor de 2000 casos atendidos y 2000 personas capacitadas en temas de violencia intrafamiliar y de género; se llevaron a cabo 35 talleres de sensibilización sobre el trabajo que desempeñan estos centros; se realizó un proceso formativo dirigido a hombres, mujeres, niñas y niños de liderazgo comunitario para informar sobre derechos humanos y prevención de conflictos en materia de violencia intrafamiliar y de género; se capacitó a 10 establecimientos educativos sobre autoprotección de abuso sexual infantil y sobre el Código de Niñez y Adolescencia; se realizaron dos talleres de capacitación de género. Específicamente el CEJ ubicado en la Administración Zonal de Calderón se ha planteado como meta hasta diciembre de 2009 atender 3000 casos, capacitar en prevención de violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil 6 establecimientos educativos y organizar 3 talleres y 5 reuniones para los integrantes de la Red Distrital PA-VIF-G-MI.

4.3.1. Fallas y debilidades en cuanto a su funcionamiento

- **Conflictos en cuanto a dependencia financiera y planificación**

Hasta hace unos meses los Centros de Equidad y Justicia dependían económicamente de CORPOSEGURIDAD, una entidad de derecho privado cuya función consistía en recaudar y administrar los recursos necesarios para implementar políticas de seguridad y prevenir y afrontar la violencia y delincuencia. Sus recursos provenían de la Tasa de Seguridad, inversiones, recursos del gobierno, aportes a su fondo de emergencia, entre otros. Con un presupuesto anual de aproximadamente 14 millones de dólares para destinarlos a estas obras. El Municipio consideró que ésta y otras Corporaciones pretendían ser un “Municipio Paralelo” y que el presupuesto manejado por estas era superior incluso al de la administración municipal; además, se argumentó que siendo entidades de derecho privado no pueden manejar recursos públicos ni gestionar sectores estratégicos de acuerdo a lo que establece la Constitución actual, por lo que se decidió hacer un estudio individual de cada una de ellas y posteriormente liquidarlas y disolverlas.

El Municipio decidió que la función que cumplían estas Corporaciones las realizarían las distintas Secretarías. En el caso particular de CORPOSEGURIDAD, la encargada de destinar los recursos económicos a los CEJs para su sustento sería la Secretaría de Seguridad Ciudadana y quien formulará las políticas destinadas al funcionamiento del sistema de prevención y atención de violencia de género serían la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Metropolitana de Inclusión Social.

Sin embargo, hasta el momento los Centros de Equidad y Justicia no han recibido noticias que confirmen qué entidad será la que se encargue de financiarlos y quién se encargará de formular las políticas de prevención y atención de violencia y bajo qué parámetros. Esta “etapa de transición” en la que se encuentran los CEJs está provocando inestabilidad en su funcionamiento. En caso de que sus teléfonos o computadoras estén dañados o se dañen, en caso de que se necesite reparaciones de cualquier tipo en el

centro, o que requieran materiales de oficina no saben a quién acudir para que se les brinde esa ayuda. Pese a sus esfuerzos por comunicarse con las autoridades municipales correspondientes en busca de una respuesta, no lo han conseguido. En ocasiones tienen que poner de su bolsillo para atender estas vicisitudes y al no saber cuánto tiempo va a continuar así la situación varios miembros del personal de los CEJs han decidido abandonar la institución.

Por ejemplo, en este momento en el Centro Metropolitano de Equidad y Justicia “Tres Manueles” ubicado en la Zona La Delicia (Av. La Prensa y Luis Tufiño) los peritajes se encuentran suspendidos. La razón radica en que las credenciales se encuentran caducadas. La solución sería naturalmente renovarlas pero lamentablemente no se les proporciona el dinero para cubrir dicho gasto.

- **Problemas en cuanto a posible reestructuración de los CEJs**

A pesar de que no ha sido confirmado, los Centros de Equidad y Justicia temen una posible reestructuración mencionada por el gobierno actual, quien ha considerado modificar la labor que realizan estas entidades y hacerlos parte de los Centros TERNURA que forman parte del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Estos centros son similares a los CEJs, las actividades que realiza son: brindar atención, asesoramiento y seguimiento especializado en las áreas jurídica, social y psicológica a niños, niñas, y adolescentes con problemas de maltrato, abuso sexual y violencia intrafamiliar. Sin embargo, la mayoría de personas que acuden a los Centros de Equidad y Justicia son mujeres, mayores de edad, que acuden por motivos de violencia intrafamiliar, conflictos de género y delitos sexuales. Por lo que dejarían a un lado a estas víctimas para enfocarse únicamente en niñas/os y adolescentes, a pesar de que los CEJs ya prestan este servicio a este sector, por tanto estarían reduciendo la cobertura de los CEJs y limitándolos en lugar de fortalecerlos.

- **Problemas en cuanto a ubicación y fortalecimiento**

El Municipio ha ubicado estos centros en seis administraciones zonales, el criterio en el que se basaron para que los Centros de Equidad y Justicia se ubiquen precisamente en esas zonas es para que estén al alcance tanto de sectores urbanos como de parroquias rurales del distrito. Sin embargo, faltan dos zonas por implementar estos centros que son: la Zona Norte (Eugenio Espejo) y la Zona Eloy Alfaro para que se cubran las ocho administraciones zonales existentes. El argumento en el que se apoya el Municipio para no realizar esta obra es que el Centro de Equidad y Justicia ubicado en la Zona La Delicia queda relativamente cerca de las dos zonas mencionadas anteriormente por lo que no ven necesario ampliar la cobertura de estas entidades. Esto se convierte en una limitación para la gente que reside en estas zonas puesto que se les está obstaculizando un mecanismo para reparar y exigir sus derechos y se está vulnerando su derecho de acceder a la justicia. Además esto trae otra complicación que es que el CEJ de La Delicia tenga mayor concurrencia que otros centros lo que conlleva retrasos.

Por otra parte, a pesar de que la Ordenanza Metropolitana de Institucionalización de los Centros de Equidad y Justicia del Distrito Metropolitano de Quito señala que todas estas entidades deban contar con los servicios de: un equipo técnico (abogado/a, trabajador/a social y psicólogo/a), centro de mediación, departamento Médico Legal, representante/s o instituciones como son: Fiscalía, Comisaría de la Mujer y la Familia, DINAPEN, ODMU, Policía Judicial y Departamento contra la Violencia Intrafamiliar, la realidad en los CEJs es muy distinta entre ellos. No todos los CEJs son iguales, no ofrecen los mismos servicios “aparentemente” por razones económicas cuando en realidad es falta de organización de los mismos y principalmente de sus superiores sean estas entidades privadas o dependencias del Municipio.

Únicamente tres de los seis centros se encuentran casi completos, estos son: CEJ Quitumbe, CEJ La Delicia y CEJ Centro que cuentan con casi todos los servicios y herramientas que deberían. Al CEJ Quitumbe le falta un centro de mediación, al CEJ La Delicia al momento no cuenta con Departamento Médico

Legal y al CEJ centro le falta el Departamento contra la Violencia Intrafamiliar. Pero la situación es aún más grave en los otros centros quienes carecen de más herramientas. El CEJ Tumbaco y CEJ Calderón no tienen Comisaría de la Mujer y la Familia ni Policía Judicial, ni DINAPEN, ni tampoco Departamento Contra la Violencia Intrafamiliar. Y el CEJ Los Chillos apenas cuenta únicamente con el equipo técnico, lo cual provoca que estos centros no puedan realizar completamente la labor para la que fueron destinados y lo que es peor, deben remitir sus casos a los CEJs que se encuentran más completos o de lo contrario pedirle a la persona que se acerque directamente a las autoridades correspondientes lo que causa en la persona desconfianza en estas instituciones y por limitaciones económicas, de tiempo o de distancia abandonan sus casos. Para que los Centros de Equidad y Justicia puedan brindar un servicio eficiente y de calidad se necesita: en primer lugar, ampliar la cobertura de sus entidades y fortalecerlos para que todos ofrezcan los mismos servicios y contengan las mismas herramientas de manera que se puedan resolver más conflictos y atender más usuarios y se obtengan así resultados satisfactorios.

- **No se cuenta con un mediador de planta**

Si bien los Centros de Equidad y Justicia brindan los servicios de mediación para resolver conflictos susceptibles de transacción en materia de Derecho de Familia, no cuentan con un mediador capacitado de planta. Ya que estos Centros de Mediación dependen del Municipio lo que hacen es enviar personas a los CEJs que expliquen a los usuarios en qué consiste una audiencia de mediación y si es posible y están interesados en hacer uso de este MASC se llama a un mediador capacitado para que realice las audiencias concertadas para un día a la semana y en casos excepcionales se pueden realizar en otro día. Esto implica que no se está brindando un servicio profesional y de calidad, pues ni siquiera se cuenta con un verdadero mediador que pueda dar fe de su trabajo y explicar detalladamente en qué consiste, los efectos y los beneficios de una audiencia de mediación.

- **Falta de promoción de los Centros de Equidad y Justicia**

Debido a la falta de coordinación entre los distintos Centros de Equidad y Justicia no se realiza una promoción conjunta de los servicios ofrecidos. Cada CEJ se ocupa de publicitar su labor de la forma que desee, algunos realizan talleres en sus dependencias; otros elaboran trípticos y afiches informativos que pueden contener información únicamente de su entidad o de todos los CEJs; otros elaboran libros, otros dan charlas en colegios, escuelas o a líderes comunitarios y explican la labor que realizan y otros simplemente no hacen nada por darse a conocer. Es decir, no existen criterios organizativos para llegar a cada grupo: niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres, líderes comunitarios, empresas, colegios, etc.

La mayoría de la gente que acude a estos Centros de Equidad y Justicia conoce de sus servicios por lo que amistades y familiares les han comentado. Sin embargo, casi no se utiliza la prensa, televisión y radiodifusión para promocionar los servicios de los CEJs y es el Municipio quien debería encargarse de la publicidad de estas instituciones pero se ha despreocupado de este elemento.

- **Departamento legal no patrocina causas**

Hasta hace un año los servicios que prestaban los Centros de Equidad y Justicia en el área jurídica eran el asesoramiento legal y el patrocinio de causas. Sin embargo, desde ese entonces el patrocinio se ha dejado de llevar a cabo bajo el argumento de que implica un gasto excesivo y que no es un servicio estrictamente necesario.

Por otra parte, el personal de los Departamentos Legales de estos centros no piensa igual. Por ejemplo, en el CEJ ubicado en la zona La Delicia, que únicamente cuenta en este momento con una abogada en este departamento, pues la otra persona que la acompañaba en esta labor, decidió renunciar debido a la “etapa de transición” que están afrontando estas instituciones. La abogada Elizabeth Zandoval, encargada del Departamento Legal de este centro, señaló que el patrocinio de causas era un servicio muy efectivo y

necesario en el CEJ ubicado en esta zona. Cada año se patrocinaban alrededor de 230 procesos consistentes en contravenciones y de 10 a 15 casos penales. Lamentablemente en la actualidad, los usuarios que necesiten la ayuda profesional de un abogado deberán acudir a consultorios jurídicos gratuitos fuera de los Centros de Equidad y Justicia.

- **No existen protocolos de atención unificados en los CEJs**

Así como cada Centro de Equidad y Justicia es distinto en cuanto a los servicios ofrecidos y su estructura interna, también se manejan bajo diferentes parámetros propios de cada centro sin que exista un protocolo de atención unificado bajo el cual se rijan todas estas entidades. Esto implica que un centro sea mejor, más ágil y más eficiente en su funcionamiento que otro y por tanto, habrá usuarios satisfechos e insatisfechos con la atención que les brindó por tanto existirán CEJs abarrotados de gente y otros casi vacíos.

Así mismo, ocurrirá que las estadísticas (presentadas mensualmente al Observatorio de Seguridad Ciudadana) revelen cifras completamente distintas en cada zona, lo que puede conllevar a la idea de que no es necesario contar con un CEJ en determinado lugar, cuando la realidad y el problema son otros.

Otro problema que cabe mencionar, es que las políticas que emite el Municipio para el funcionamiento de los CEJs y como guía para desempeñar su labor durante todo el año no son las apropiadas, ya que no se toma en cuenta la opinión ni se tiene representantes de los centros al momento de tomar esas decisiones. Por tanto, para solucionar estos problemas el Municipio debe reunirse con las Coordinaciones Generales de cada Centro de Equidad y Justicia tanto para formular las políticas destinadas a prevenir y contrarrestar los problemas de violencia que atienden constantemente estas instituciones, como para plantear los parámetros de atención y funcionamiento de los CEJs los cuales deben obedecer a las necesidades de los usuarios y que sean los mismos para cada centro.

- **Personal no capacitado y Revictimización**

Otra falla de los CEJs es que muchas de las personas que trabajan ahí no están capacitadas para desempeñar dicha labor, debido no sólo a la falta de conocimiento en cuanto a temas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, conflictos de género o delitos sexuales, sino especialmente la falta de sensibilización acerca de estos temas, lo que produce un trato duro hacia las víctimas. A pesar, de que se realizan talleres de capacitación para el personal de los Centros de Equidad y Justicia hay gente que simplemente no es la adecuada para tratar este tipo de conflictos.

El mayor problema que se produce al tener personal no capacitado para esta función, es la revictimización que significa: “proceso por el que **se vuelve a hacer pasar a la víctima por situaciones indeseadas**. En el sistema judicial ocurre cuando se le exige que se someta a **múltiples interrogatorios y exámenes que afectan su dignidad** y su sentido de privacidad. Esto es frecuente en los procesos penales, en el que las autoridades, incluyendo la policía y la fiscalía quieren estar seguros de que podrán procesar exitosamente al acusado, y someten a la víctima a un cuestionamiento extenso y repetitivo para asegurarse que mantenga su historia y tenga credibilidad. **El proceso de revictimización es no intencional, pero sí es perjudicial**”⁷⁷.

Esta situación se produce en este caso, al momento en que la víctima presenta una denuncia ya sea ante el Comisario de la Mujer y la Familia o ante el Agente Fiscal que laboren en el CEJ, en que se trata despectivamente a la víctima, se muestran poco convincentes en la solución ofrecida e incluso anticipan reacciones negativas por parte del agresor o aseguran que el resultado no va a ser de utilidad. También se produce la revictimización incluso en las terapias psicológicas cuando se está en manos de un mal llamado profesional, que no toma conciencia del dolor que produce a las víctimas con sus preguntas o reflexiones.

⁷⁷ Ciudad de Mujeres, VOCABULARIO VIOLETA, <http://www.ciudaddemujeres.com/vocabulario>, 2009. Fecha de acceso: 2009-11-26

Como consecuencia de esto, los usuarios se asustan y dejan de acudir a estos lugares pues en lugar de encontrar apoyo y soluciones, se topan con un ambiente hostil como el que tratan de evitar en un principio.

- **Conflictos con el Departamento de Coordinación Técnica**

El Departamento de Coordinación Técnica como ya fue mencionado anteriormente, de acuerdo a la Ordenanza N°0286 debe realizar su gestión desde la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio, y es la responsable de la planificación técnica a implementarse en los CEJs. Sin embargo, para los Centros de Equidad y Justicia que funcionan ya desde hace varios años esta figura les es relativamente nueva y sus funciones hasta el momento no han sido especificadas, situación que provoca desorganización en la administración de los CEJs lo cual a su vez produce insatisfacción a los usuarios por los retrasos, y al personal al no tener claro el organigrama de la institución para la cual trabajan.

- **Salud Mental del Personal**

El hecho de que una persona independientemente de su sexo, escuche varias veces al día historias reales de violencia, maltrato, abuso sexual, entre otras; produce en su interior una sensación de costumbre en lo que considera repetitivo. El personal de los CEJ empieza a convertir en habitual estas acciones y a perder la especificidad con la que se evalúa cada caso, en lo que es muy importante analizar el riesgo. Esto genera una atención diferenciada e ineficiente al usuario, y se empiezan a crear parámetros inconscientemente en los que se llega a aceptar o pasar por alto acciones violentas. Para esto el Municipio debe prevenir y afrontar este problema mediante la otorgación de atención psicológica gratuita al personal de estas entidades.

- **Conflictos con la Justicia Indígena**

Muchas personas acuden diariamente a los Centros de Equidad y Justicia, principalmente mujeres que han sido víctimas de violencia, maltrato e incluso delitos sexuales para buscar apoyo psicológico y legal para así buscar una

solución a los problemas que padecen. Los CEJs atienden varios casos provenientes de otras provincias e incluso se ponen en contacto con casas refugio (Ej.: Casa Matilde) para que les brinden hospedaje y alimento gratuito.

El problema se suscita con las comunidades que tienen otro sistema de justicia. En el caso de los indígenas, donde el machismo ha estado presente constantemente, ocurre que buscan a sus hijas, cónyuges, familiares, etc., y a pesar de ser ellas las víctimas, las regresan a su comunidad y se las juzga duramente por acudir a estos mecanismos de justicia distinto a los de ellos, y se las trata como infractoras olvidando lo que las motivó a recurrir a los Centros de Equidad y Justicia en un principio.

Como conclusión se puede observar, que los Centros de Equidad y Justicia, pese a tener una estructura similar a la de una Casa de Justicia, incluyendo la red de apoyo interinstitucional, no cuentan con la organización adecuada, ni presta la cantidad de servicios que ofrece, lo cual repercute en la calidad de atención que se brinda. Por otra parte, no abarca la cantidad de materias que una Casa de Justicia lo haría, sino que se limita únicamente a temas de violencia intrafamiliar y de género; así mismo, el Centro de Mediación de los CEJs únicamente atiende casos susceptibles de transacción en Derecho de Familia, dejando a un lado conflictos en otras ramas del Derecho que bien podrían resolverse a través de este mecanismo. Esto no significa que la labor que los CEJ realizan sea menospreciada, al contrario merece respeto y apoyo. Sin embargo, necesita fortalecerse a nivel estructural y organizacional, además de ampliar su cobertura, capacitar a su personal y contar con las herramientas necesarias para su adecuado desempeño.

CAPITULO V

IMPLEMENTACIÓN DE CASAS DE JUSTICIA EN EL ECUADOR

Derecho es trabajo incesante, no sólo del poder de Estado, sino de todo el pueblo.

La Lucha por el Derecho - Rudolf von Ihering

5.1. ¿Qué se requiere para implementar este proyecto?

Los elementos principales que se requieren para el Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador son:

- **Objetivos marcados**

Para poder llevar a cabo el Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador es necesario tener claros los objetivos que se persiguen con dicho proyecto. Existe un objetivo general al hablar de Casas de Justicia que es el de fortalecer y garantizar el acceso a la justicia a la población principalmente a aquella que sufre de limitaciones; de esta manera las personas pueden conocer distintas opciones para resolver sus conflictos y se difunden sus derechos y mecanismos de exigencia y reparación de los mismos.

Los objetivos específicos que persigue este proyecto son:

1. Crear espacios de acción integral en materia de justicia comunitaria y justicia no formal.
2. Acercar la prestación de ciertos servicios de justicia formal a la comunidad con el fin de facilitar su acceso.
3. Ampliar la cobertura de la administración de justicia.
4. Involucrar a la comunidad en la resolución formal y no formal de los conflictos.
5. Fomentar una cultura de convivencia pacífica y de respeto al derecho ajeno.
6. Propiciar la participación efectiva de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia.

7. Establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia pacífica.
8. Implementar metodologías para el uso y la difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
9. Ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado, con los programas de desarrollo comunitario.
10. Promover la defensa de los derechos humanos de los miembros de la comunidad.
11. Asesorar y orientar a la comunidad en el uso del servicio público de la justicia.
12. Orientar jurídicamente a la comunidad en sus derechos y obligaciones.
13. Desarrollar programas de prevención en violencia intrafamiliar y protección de los derechos humanos.
14. Servir de espacio para el análisis de la conflictividad social, por parte de investigadores avalados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.⁷⁸

- **Infraestructura**

Contar con la estructura física adecuada es un elemento esencial para poder implementar el modelo de Casas de Justicia en el Ecuador, ya que se requiere un lugar en donde se puedan brindar a los usuarios los servicios que estas instituciones ofrecen y donde el personal pueda realizar una labor que cuente con los recursos necesarios para llevarla a cabo de la mejor manera.

En el tercer Capítulo de este trabajo, se detallan los servicios que se ofrecen en las Casas de Justicia, los cuales son: asesoramiento jurídico, apoyo psicológico y social, centro de mediación, departamento de recepción de los casos, seguimiento de causas, departamento de medicina legal, vinculación con otras entidades como: Fiscalía, Policía Judicial, Comisarías y demás.

⁷⁸ http://www.fiu.edu.co/fiu/TDR/SI/TOR_SI_CJ_FIU_Anexo%202.pdf, PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA, Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto 1477, 1 de agosto de 2000.

Por tanto, se requiere contar con una estructura que pueda albergar a estas áreas que realizan diversas funciones importantes dentro de una Casa de Justicia. Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia analizados en el capítulo precedente, mantiene una infraestructura que al ser fortalecida y complementada podría utilizarse como Casa de Justicia. El modelo de infraestructura recomendado sería el siguiente:



Cada área tiene sus funciones específicas, las cuales ya han sido explicadas anteriormente y deberá contar al menos con dos⁷⁹ profesionales en cada una de ellas; en cuanto a la Red de Apoyo Interinstitucional es importante que exista al menos un representante de la Fiscalía, Policía Judicial y Comisaría de la Mujer y la Familia debido a la necesidad de los usuarios de presentar sus denuncias de manera oportuna y ágil. En cuanto a otras entidades como los Ministerios y Juzgados es necesario contar con las herramientas apropiadas para mantenerse permanentemente comunicados, para esto se puede hacer uso de la tecnología que permite a través de portales web estar tener acceso e intercambiar información con las distintas instituciones del Sector Justicia.

El área de Coordinación General vendría a ser el órgano administrativo en cada Casa de Justicia. Esta área es sumamente necesaria ya que es la encargada de supervisar que todo el personal esté realizando de manera adecuada y

⁷⁹ Se toma como referencia el número de dos profesionales, después de observar que en los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia no pueden abastecerse con una persona por área.

eficaz las actividades que les corresponde. Además se encarga de administrar el Fondo Propio de la Casa de Justicia y de destinar los recursos que otorga el gobierno para su mantenimiento y funcionamiento.

Todas las áreas deberán contar con los recursos necesarios para desempeñarse eficientemente, por lo tanto deben estar provistas de suplementos de oficina, computadoras dotadas de internet y asistencia técnica, de ser necesario contarán con una sala de reuniones, al menos dos salas adecuadas para realizar las audiencias de mediación, el departamento médico legal debe estar totalmente equipado y debe existir una sala de espera para los usuarios. Así mismo, los usuarios podrán conocer la labor de las Casas de Justicia y ponerse en contacto con cualquiera de las áreas vía on-line a través de una página web sobre estas entidades.

Existe una base de parámetros a seguir al momento de establecer la infraestructura de las Casas de Justicia, estos son:

1. Accesibilidad geográfica: las Casas de Justicia deberán ubicarse en varias zonas al alcance de los ciudadanos para evitar traslados a lugares apartados.
2. Accesibilidad económica: Como consecuencia directa de la accesibilidad geográfica, se evita a los usuarios, mayores gastos de traslado hacia un solo lugar ya que pueden escoger el sitio que les quede más cerca. Asimismo, los usuarios se benefician económicamente ya que pueden encontrar varias opciones para resolver su caso en un solo lugar y al hacer uso de un MASC se ahorran tiempo y dinero lo que no ocurre generalmente en un proceso judicial.
3. Distintos conflictos: las Casas de Justicia deben contar con las áreas de trabajo necesarias para recibir casos de temas variados y el personal debe estar capacitado para tratar estos temas.

- **Financiamiento**

Para todo proyecto es necesario analizar el factor del financiamiento, ya que tanto para la implementación como para el mantenimiento del mismo se debe contar con los recursos económicos necesarios. Generalmente se recurre a convenios con otros países o con instituciones del Sector Privado como empresas, universidades o fundaciones nacionales o extranjeras.

En Colombia para llevar a cabo el Proyecto de Casas de Justicia se acudió a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Universidad Internacional de Florida (FIU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes apoyaron económicamente a este país a través del Programa de Fortalecimiento de la Justicia⁸⁰.

El Centro para la Administración de Justicia (CAJ – 1984), constituye una unidad académica de la Universidad Internacional de la Florida (FIU) que ha llevado a cabo una labor de apoyo a los países latinoamericanos que buscan mejorar sus sistemas de justicia. El objetivo primordial de esta unidad es promover y fortalecer la justicia en estos países de manera que cuenten con instituciones judiciales sólidas y accesibles, en las que estén presentes los principios de transparencia y eficiencia.

Por otra parte, Costa Rica ha contado a lo largo de la ejecución del proyecto de establecimiento de Casas de Justicia y posteriormente su mantenimiento con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación para la Cooperación Estatal (FUCE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Costa Rica - Estados Unidos de América para la Cooperación (CRUSA), y también con fondos propios del Ministerio de Justicia y Gracia. Argentina, por su parte, ha contado con el financiamiento para implementar Casas de Justicia en su territorio, a través de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

⁸⁰ <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--&x=51905> Programa Fortalecimiento de la Justicia, Colombia, enero 2007. PNUD – USAID. “Este programa tuvo como objetivo contribuir a la generación, afianzamiento y/o consolidación de capacidades nacionales y territoriales para el fortalecimiento institucional y la construcción de la paz, sobre la base del respeto de los derechos humanos, con énfasis en los derechos de las víctimas”.

Una alternativa viable y certera para el financiamiento del Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador sería, como lo hizo Colombia, a través de financiamiento de la Cooperación Internacional con instituciones tales como: la ONU, OEA, BID, BIRF, Banco Mundial, USAID, entre otros, quienes apoyan constantemente a los países que pretenden una reforma judicial y fortalecimiento del Sector Justicia. Combinando los esfuerzos de estos organismos y buscando la participación y el apoyo de otras instituciones ecuatorianas como son: Fundación Esquel, CIDES y ProJusticia, entre otros, que han estado presentes en la lucha para el fortalecimiento y mejoramiento de la Justicia en el Ecuador se logrará llevar a cabo este proyecto y beneficiar a millones de ecuatorianos.

- **Organización, Ubicación y Personal Capacitado**

En cuanto a la organización, se tomará en cuenta la gestión de las Casas de Justicia colombianas y la estructura de los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia. Si bien estas entidades son muy similares, es notorio que una Casa de Justicia es una institución más completa y mejor organizada que un CEJ.

En Colombia, las Casas de Justicia pueden ser regionales y/o satelitales, esto depende de la cantidad de habitantes que existen según el municipio de cada departamento (provincia) en el cual se ubiquen. Las Casas de Justicia Regionales tienden a ser más grandes que las Casas de Justicia satélite y se ubican en los Municipios de los distintos departamentos, en una zona céntrica urbana y con gran afluencia de usuarios y las Casas de Justicia Satélites se distribuyen en las zonas rurales de cada departamento en la que existe menor cantidad de habitantes. Las Casas de Justicia Regionales son las encargadas de coordinar y uniformizar la atención de las demás pero también funciona como una de ellas, receptando casos y derivándolos a la opción más conveniente para su posterior solución y ofertando los mismos servicios para un número mayor de personas. En Ecuador, específicamente en el Distrito Metropolitano de Quito, se cuenta con los Centros de Equidad y Justicia distribuidos en seis de las ocho administraciones zonales y actualmente su organización en cuanto a políticas y planificación se encuentra a cargo de la

Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Metropolitana de Inclusión Social y de la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Sin embargo, como se pudo observar en el capítulo precedente no se cuenta con un criterio de atención uniforme ni los centros están debidamente organizados.

Por tanto, de llevarse a cabo el Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en este país, se recomienda seguir el ejemplo de Colombia y contar con una sede especializada en el Municipio ya sea que ésta brinde los mismos servicios que una Casa de Justicia Regional o únicamente que sirva como coordinador de las demás. Esta sede vendría a ocupar el lugar de las unidades que actualmente están encargadas de los Centros de Equidad y Justicia que pasarían a ser Casas de Justicia y las controlarían, evaluarían y planificarían sus políticas y funcionamiento directamente desde el Municipio de cada provincia. Para que las Casas de Justicia puedan mantenerse y brindar un servicio de calidad es necesario contar con un sistema de administración y organización de las mismas que parta desde el Municipio y cuente con las experiencias de cada Casa de Justicia ubicada en las distintas administraciones zonales. El Municipio deberá evaluar el funcionamiento de cada Casa de Justicia a través de un registro de los casos receptados y mediante reuniones con el personal que trabaje ahí.

En lo que respecta a ubicación, antes de establecer Casas de Justicia en todo el territorio nacional, sería conveniente implementarlas primero como proyectos piloto por un período de tiempo antes de su expansión, en las ciudades más importantes del Ecuador como son Quito y Guayaquil y además en una ciudad rural en cualquier región del país, por cuanto serían las más necesitadas y beneficiadas con este proyecto. De esta manera se corregirían a tiempo las falencias que puedan tener y una vez que se hayan perfeccionado se puede ir aumentando la cantidad de Casas de Justicia alrededor de todo el país.

En cuanto al personal que trabaje en las Casas de Justicia, se debe necesariamente contar con un perfil que reúna las cualidades, experiencia y aptitudes necesarias para laborar en estas entidades. En Colombia el perfil que se busca para el personal de las Casas de Justicia, particularmente en

Antioquia es: “Profesional preferiblemente de las ciencias sociales, con conocimiento y experiencia de trabajo en la región del Nordeste Antioqueño, con especial énfasis en gestión comunitaria, planeación participativa y convivencia. Se requiere cercanía y conocimiento de los procesos sociales que se han adelantado en relación con la casa de esta región”⁸¹.

El personal debe estar capacitado y calificado para tratar distintos temas por lo que es necesario contar con profesionales de cada área: jurídica, social, psicológica y con delegados de las redes de apoyo interinstitucional que tengan experiencia o que sean previamente capacitados en el manejo de diversas materias de conflicto. En el área jurídica deben trabajar abogados y estudiantes de facultades de Derecho, en el área psicológica deben estar trabajadores sociales y psicólogos experimentados; de igual manera, en el centro de mediación se debe contar con mediadores capacitados y no únicamente con representantes de otro centro.

Teniendo en cuenta las limitaciones y falencias que han sufrido los Centros de Equidad y Justicia se debe procurar que no se repitan estas situaciones al momento de implementar las Casas de Justicia, por tanto, es menester contar no sólo con personal capacitado que se sensibilice ante los conflictos de los usuarios sino además se requiere apoyo psicológico para quienes laborarían en las Casas de Justicia de manera que no sean afectados por el trabajo que realizan.

5.2. ¿A cargo del Gobierno Central o del Gobierno Seccional?

Lo ideal sería que participen tanto el Gobierno Central como el Gobierno Seccional dentro de este Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador. De esta manera, el gobierno Seccional estaría a cargo de controlar, evaluar y coordinar el funcionamiento de las Casas de Justicia que se

⁸¹ USAID FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA, Contrataciones, fecha de acceso: 20 de enero de 2010
<http://www.fiu.edu.co/fiu/contratacionesconsultorias.jsp>

encuentren en su administración, en base a parámetros generales que señale el Gobierno Central en cuanto a estructura y atención.

Sería conveniente además que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al ser la dependencia encargada de velar por el acceso a la justicia y el respeto de los derechos, reciba informes de los Municipios anualmente sobre el funcionamiento y evaluación de la gestión de estas instituciones. Así, cada Municipio estaría pendiente de las necesidades, falencias y ventajas de sus Casas de Justicia y por otra parte, el Gobierno Central podría analizar desde otra perspectiva el nivel de conflictividad y la temática de casos en el país, y examinar de manera más objetiva las actividades realizadas por estas instituciones e incluso intercambiar experiencias o realizar recomendaciones a los Municipios para lograr mayor eficiencia en cada Casa de Justicia.

5.3. Beneficiarios del Proyecto e Impacto en cuanto a Acceso a la Justicia

Para tener una noción de la cantidad de beneficiarios que habría de llevarse a cabo el Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador, se puede observar el Estudio que realizó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos acerca del conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos y los mecanismos de exigibilidad, para esto se realizaron encuestas y estudios a lo largo del territorio nacional a hombres y mujeres nacionales y extranjeros. En el informe final de este estudio se pudo determinar lo siguiente en cuanto a encuestados nacionales:

1. Alrededor del 60% de las personas encuestadas piensan que las instituciones del Estado no respetan los derechos humanos.⁸²
2. En cuanto a la confianza de la población en la efectividad del trabajo de las instituciones de derechos humanos existe un apoyo mayoritario de la ciudadanía a la Iglesia en primer lugar; en segundo

⁸² INFORME FINAL DIAGNÓSTICO SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA DE SUS DERECHOS Y LOS MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizado por Dimitri Oña (consultor), Gráfico N°2, 12 de septiembre 2008, página 42.

lugar se encuentran las escuelas y colegios; en tercer lugar la Defensoría del Pueblo, a continuación el Ejército; en quinto lugar el Consejo Provincial, posteriormente el MJDH, seguido del Municipio; posteriormente la Defensoría Pública Penal y los últimos tres son la Policía Nacional, la Fiscalía y las cárceles.⁸³

3. La mayoría de los encuestados piensan que la principal razón para que no se respeten los derechos humanos es por ser pobre.⁸⁴
4. La mayoría de las personas encuestadas señalan que el lugar donde más se irrespetan los derechos humanos es en el trabajo, en manos del jefe o propietario del negocio.⁸⁵ De estas personas únicamente un 6% denunció esa situación, mientras que la mayoría no hizo nada al respecto su reacción fue una “actitud pacífica”⁸⁶.
5. En cuanto a las personas que denunciaron el irrespeto a sus derechos humanos, más del 60% señala haber gastado dinero en el trámite ante la institución pertinente y el 50% de ellos piensan que dicha denuncia no surtirá ningún efecto.⁸⁷
6. El 14.9% de los encuestados desconoce lo que son los derechos humanos (respondieron “no sabe”, “no contesta”).⁸⁸
7. El 24.8% de los entrevistados no mencionó a alguna institución que defiende los derechos humanos.⁸⁹

Esto revela claramente una falta de conocimiento en cuánto a qué son los derechos humanos, qué formas hay de irrespeto hacia los mismos y qué mecanismos de reparación existen. La gente tiene una percepción negativa del sistema judicial y ni siquiera se menciona dentro de este estudio a los Centros de Mediación y Arbitraje ni a ningún otro MASC, por lo tanto las personas

⁸³ *Ibíd.*, Cuadro N°4, página 45.

⁸⁴ *Ibíd.*, Cuadro N°11, página 58.

⁸⁵ *Ibíd.*, Cuadro N°12, página 59.

⁸⁶ *Ibíd.*, Cuadro N°23, página 60.

⁸⁷ *Ibíd.*, Cuadro N°26, página 61.

⁸⁸ *Ibíd.*, 5.3. Análisis de resultados nacionales de la encuesta a Ecuatorianos, Página 89.

⁸⁹ *Ibíd.*, página 89.

tienden a quedarse cruzada de brazos ante la vulneración de sus derechos. Es precisamente hacia este tema que está enfocado el Proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador, que trata de llegar a toda la gente que piensa que es discriminada o que no sabe cómo reparar sus derechos o que simplemente no ha disfrutado las ventajas que ofrecen opciones alternativas a la justicia formal. Es así que los beneficiarios serían potencialmente todos los ecuatorianos, principalmente los grupos vulnerables: adultos mayores, discapacitados, mujeres, niños, niñas y adolescentes y los sectores marginados de la sociedad.

Impacto en cuanto al acceso a la justicia

Si se toma en cuenta los potenciales beneficiarios con este proyecto, es necesario también analizar el impacto que la implementación de Casas de Justicia causaría en lo que es el acceso a la justicia. La respuesta es muy simple, siendo las Casas de Justicia una herramienta completa para el fortalecimiento y garantía del derecho de acceder a la justicia el impacto sería altamente positivo. No sólo se lograría que más número de personas puedan solucionar sus conflictos de una manera ágil y adecuada, sino que además se desarrollaría una cultura jurídica y una cultura de paz y diálogo. Esto se lograría a través de la información impartida por las Casas de Justicia y sea dentro o fuera de su dependencia: mediante campañas de promoción y difusión de sus servicios; mediante asesoramiento jurídico, psicológico o social o a través de los talleres que realizarían estas instituciones para difundir lo que son los derechos y el respeto a los mismos, los MASC, la justicia formal y otras formas de justicia, la prevención de delitos, y numerosos temas con tintes jurídicos y sociales.

Por otra parte, se estarían eliminando o al menos reduciendo significativamente algunas de las barreras o costos de acceder a la Justicia, mencionadas en capítulos anteriores de este trabajo y que son: distancia, gastos, tiempo y formas de discriminación. Así, al poder encontrar más facilidades y puertas

para acceder a la Justicia la gente irá incrementando su confianza en el sistema judicial y se reducirán los niveles de impunidad.

5.4. Efectos en la administración de justicia

El proyecto de Implementación de Casas de Justicia en el Ecuador busca entre otras cosas colaborar en la reforma a la administración de justicia, de modo que los ciudadanos puedan confiar en el aparato judicial y obtengan una respuesta satisfactoria en la reparación, garantía y protección de sus derechos.

En capítulos anteriores se ha podido determinar los principales problemas que sufre la administración de justicia en este país: falta de confianza y credibilidad en el aparato judicial, retrasos innecesarios, saturación de causas en Juzgados y Tribunales, corrupción, impunidad, baja productividad, insuficiente optimización de recursos, falta de promoción y conocimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y discriminación.

Es así, que este proyecto pretende luchar contra estos obstáculos y fortalecer el Sector Justicia del Ecuador a través de los siguientes efectos a producirse:

1. Al momento de ofrecer opciones variadas para resolver los conflictos de sus usuarios, las Casas de Justicia estarían contribuyendo con la desaturación de causas en Tribunales y Juzgados, ya que la gente dejaría de enfocarse en el litigio o la justicia formal como la única alternativa para reparar sus derechos vulnerados.
2. De lo antes mencionado, se desprende el efecto de fortalecer a los MASC, que se darían a conocer a través de los servicios ofrecidos por las Casas de Justicia y de campañas publicitarias y talleres dirigidos a escuelas, comunidades, barrios y demás, sobre las ventajas del uso del arbitraje, negociación y mediación para la resolución de conflictos.
3. Por otra parte, se estaría luchando contra la impunidad pues con el apoyo jurídico, psicológico y social otorgado por el personal de las

Casas de Justicia se estaría impulsando a la gente a luchar por sus derechos y a respetar los derechos de las demás personas.

4. En cuanto a la discriminación, el proyecto intenta eliminar las barreras de acceso a la Justicia, a través del ofrecimiento de servicios gratuitos a sus usuarios, principalmente a los sectores que han sido excluidos por razones de raza, posición social, recursos económicos, edad, género, entre otras.
5. Finalmente, al contar con personal capacitado en las Casas de Justicia que logren brindar una respuesta satisfactoria y sobretodo adecuada a los casos de sus usuarios, la gente cambiaría su percepción sobre el aparato judicial y se sentiría respaldada en la lucha por sus derechos. El seguimiento de causas (servicio que ofrecen las Casas de Justicia) beneficiaría enormemente a las personas, pues tendrían la certeza y el conocimiento de lo que está ocurriendo en su caso, esto aumentaría la confianza y credibilidad en el sistema de justicia del país.

El proyecto tendría efectos positivos y necesarios para cambiar la imagen de la administración de Justicia de este país. Sin embargo, existen obstáculos como la corrupción, la actuación negligente de funcionarios y operadores de justicia, la falta de preparación para desempeñar un buen trabajo, el escaso control y evaluación de la gestión en el Sector Justicia y la inadecuada utilización de recursos en ciertas instituciones y otros problemas similares, que dependen mayormente de esas personas y entidades y de las medidas que tome el Gobierno para solucionarlos.

5.5. Resultados que se esperan a corto y largo plazo

En Colombia desde que se establecieron las primeras Casas de Justicia piloto en la ciudades de Bogotá y Cali en 1995, hasta el año 2000, se obtuvieron resultados impactantes. Después de sólo cinco años de gestión se multiplicaron la Cantidad de Casas de Justicia alrededor del territorio

Colombiano que para ese momento contaba con 27 de estas instituciones. Actualmente existen 52 Casas de Justicia en ese país y se espera establecer más, esto demuestra que este proyecto realmente sirve a la sociedad y garantiza el derecho de acceder a la Justicia. Han sido millones de casos receptados y atendidos por las Casas de Justicia desde su implementación y la gente asegura que efectivamente existen ventajas al acudir a estas entidades como son: lograr solucionar su problema, ayudan al diálogo y la reconciliación, brindan garantías y seguridad, evitan que las cosas se agraven y todo es más rápido que en la justicia ordinaria.

En Ecuador, para pronosticar los resultados que surgirían mediante el proyecto de implementación de Casas de Justicia, se puede tomar en cuenta la labor aproximada en cifras que han realizado los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CMEJ) en Quito que asciende a los casi 211.000 casos receptados sobre violencia intrafamiliar, conflictos de género y delitos sexuales; si a esto se suma, los casos a nivel nacional sobre temas laborales, conflictos vecinales, conflictos sobre propiedad, delitos, entre otros, que han sido rezagados en Tribunales y Juzgados o que ni siquiera han sido presentados ante la Justicia Ordinaria para su resolución, se estaría estimando una cantidad considerable de casos que podrían ser llevados y resueltos a través de los servicios ofrecidos por las Casas de Justicia.

Si bien en un principio, la gente se mostraría algo recelosa de dirigirse hacia una institución diferente que no es de su conocimiento para presentar sus casos, con el tiempo y los resultados que se obtengan se fortalecería su confianza hacia este proyecto, ya que al ser una entidad multidisciplinaria puede recibir conflictos de varias materias y sugerir la mejor vía de solución. Para alcanzar buenos resultados a corto plazo, se requeriría una intensa campaña de difusión de la labor y servicios que brindan las Casas de Justicia para darse a conocer y atraer usuarios. Durante el período de implementación de las Casas de Justicia Piloto se necesitaría, además, corregir oportunamente las falencias que puedan presentarse y establecer medidas de prevención de dichos errores en un futuro. A continuación se tendría que trazar las metas que

se pretende alcanzar a lo largo del año y finalmente evaluar la gestión realizada hasta ese momento por las Casas de Justicia de tal manera que se puedan establecer criterios de evaluación y control de las mismas.

Por su parte, a largo plazo, se espera un crecimiento de usuarios, personal, infraestructura y número de Casas de Justicia alrededor del Ecuador, y que la gente pueda promover a través de su experiencia en estas entidades, las distintas opciones que se puede utilizar al momento de exigir o reparar un derecho vulnerado. La labor de las Casas de Justicia se reforzaría de tal manera, que puedan ser más eficientes a medida que el número de casos aumenta, mediante la adecuada administración de recursos humanos y económicos y la constante capacitación y evaluación al personal.

Finalmente, se pretende además de atender una cifra considerable de casos, llevar a cabo talleres y campañas sobre los temas que se tratan en las Casas de Justicia y otros tópicos que afectan a la sociedad, para sensibilizarla y dar a conocer sus derechos y mecanismos de exigibilidad y reparación de los mismos. Se busca además a corto y largo plazo, descentralizar la administración de justicia y concientizar a la gente de que el litigio no es la única vía de solución a sus conflictos. En un futuro, se lograría incluso elaborar productos como: libros, folletos y otros medios que sirvan para estimular una cultura jurídica y de diálogo en la sociedad ecuatoriana, y hacer que la comunidad participe en el diagnóstico, prevención y solución de conflictos a través de mecanismos de justicia formal y no formal y se convierta en un instrumento para la formulación de políticas de justicia del Estado y los programas de desarrollo comunitario.

5.6. Limitaciones y obstáculos

Todo proyecto tiene que superar una serie de barreras antes, durante y después de su implementación por lo que no se puede dejar de tomar en cuenta los problemas que podrían presentarse.

En primer lugar, existe el temor y desconfianza de las personas no únicamente en lo que se refiere al aparato judicial del Ecuador, sino también a lo que implica una entidad nueva y desconocida para la mayoría. Mucha gente decide cerrarse ante una posibilidad distinta para solucionar sus conflictos, por el miedo a salir perjudicados o debido a la falta de información sobre las ventajas de los servicios ofrecidos. En ocasiones sucede que en lugar de buscar informarse, empiezan a surgir rumores que afectan la imagen de dicha institución o su personal y antes de tener la oportunidad de desempeñar sus labores ya es rechazada por la sociedad. Ante esto, lo primero que se debe hacer como se mencionó en el punto anterior es fomentar una intensa campaña de promoción de los servicios que ofrecen las Casas de Justicia y las ventajas que presentan estos mecanismos de solución.

Por otra parte, puede ocurrir que no exista suficiente apoyo del gobierno. Esto ocurre cuando el gobierno se centra únicamente en ciertos aspectos y se cierra ante algunos proyectos que considera más necesarios que otros, sin ni siquiera tomarse el tiempo de revisar el impacto que puede producir uno u otro. Esto se puede evidenciar en el capítulo anterior, al observar que el Gobierno ha considerado reducir la labor de los Centros de Equidad y Justicia (CEJ) y hacerlos parte de los Centros TERNURA, en lugar de ampliar su cobertura y alcance de sus servicios. Esto significaría que más gente quede a la intemperie en la protección y reparación de sus derechos, en lugar de dotarlos con más herramientas para garantizarlos. Para esto, se requiere insistir al Gobierno las veces que sean necesarias y recordarle su obligación de velar por los derechos y el bienestar de sus administrados. Además, se puede buscar el apoyo del sector privado: Universidades, empresas y demás, para presionar en la necesidad de contar con este tipo de instituciones en el Sector Justicia.

Otra limitación, sería la falta de control y evaluación a las Casas de Justicia a cargo del Gobierno Central y Seccional. Esto significaría no sólo que le den puerta abierta a la corrupción para que contamine una nueva entidad que busca alcanzar la justicia, sino además, se permitiría que los errores que se estén cometiendo no se los pueda determinar y por ende corregir. Para esto el

usuario tiene que exigir un rendimiento de cuentas de la gestión de todas las instituciones del gobierno y poder constatar que se evalúa constantemente al personal del Sector Justicia.

Otro problema que podría presentarse es la falta de organización en base a la inestabilidad política y económica, esto ocurre cuando no existe objetividad al momento de planificar políticas y presupuestos de cada institución y dependencia del Estado. Ocurre también que al cambiar de gobierno, el nuevo mandatario olvida o no le da la importancia debida a las buenas obras del anterior y por tanto descuida herramientas necesarias para la convivencia de sus ciudadanos. Es por esto que desde un principio el personal de las Casas de Justicia o el Coordinador General como representante de cada una de ellas, debe estar presente en la formulación de políticas y planificación del funcionamiento y mantenimiento de las mismas y también tomar en cuenta las experiencias de los países que ya cuentan con estas entidades para prepararse para las dificultades que se puedan presentar. Además se requiere un plan de acción y metas para las Casas de Justicia en el que se pueda observar el progreso o no de las mismas. Finalmente es necesario al momento del establecimiento de las Casas de Justicia crear un fondo propio, además del presupuesto destinado, para cada una de ellas para que puedan hacer uso del mismo cuando lo requieran siempre y cuando estas transacciones sean informadas a la autoridad o dependencia de la que estén a cargo.

De lo mencionado anteriormente, se desprende un problema que podría suscitarse ya sea a manos de la dependencia que se encuentre a cargo de las Casas de Justicia o bien de la administración de los fondos propios de cada Casa de Justicia, esto es la mala utilización de recursos. Esto ocurre cuando una entidad realiza gastos injustificados o no distribuye de manera adecuada sus recursos humanos y económicos o los desperdicia. Para esto se necesita nuevamente una herramienta de control tanto para quienes se encargan de las Casas de Justicia como para quienes administran dentro de cada una de ellas los fondos propios de dicha entidad. Cualquier transacción que se realice debe

estar justificada y debe ser informada, además se debe planificar el uso que se dará a cada recurso propendiendo a su optimización.

En conclusión, a pesar de que haya barreras para este proyecto existen las herramientas adecuadas para superarlas, y lograr implementar Casas de Justicia alrededor de todo el territorio ecuatoriano. En ningún país este proyecto ha fracasado ni ha tenido efectos negativos, por el contrario se ha ido expandiendo y la gente se siente a gusto con los resultados obtenidos, por ende, tomando las precauciones adecuadas y siguiendo los pasos de otros países, Ecuador contará con una nueva herramienta para garantizar el acceso a la justicia, mejorar la imagen de la administración de justicia y fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El Derecho Humano de Acceso a la Justicia pese a estar reconocido en convenios y tratados internacionales, en la Constitución y las leyes y en los proyectos que el Ecuador ha llevado a cabo no ha sido liberado de tantos obstáculos y barreras que impiden hacer pleno uso del mismo. Las personas prefieren dejar que sus derechos sean vulnerados o hacer justicia con sus propias manos pues su confianza en el sistema judicial de este país está devastada. Los principios de celeridad, imparcialidad, igualdad y transparencia que deben regir al aparato judicial se han quedado impresos en un papel pues no se los está aplicando. La recomendación es no aumentar el número de juzgados y tribunales sino fortalecer el control de los existentes, evaluar y capacitar constantemente a los funcionarios y personal del Sector Justicia y sancionar la corrupción y la ineficiencia.
- Existen muchos casos que pueden ser resueltos a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, sin embargo, la gente por desconocimiento y por la falta de promoción y difusión de estas herramientas no acuden a ellos. Ni siquiera en el Código de Justicia se le da la importancia que merece. Para esto se recomienda una campaña masiva de difusión de las ventajas del uso de los MASC y aumentar la cantidad de estos centros y fortalecer a los que existen mediante la dotación de los recursos necesarios y la capacitación de mediadores y árbitros. Sólo así, las personas se desapegarán de la idea de que el litigio es la única o la mejor vía de solución para sus conflictos y se logrará además contribuir con la desaturación de demandas en los Tribunales y Juzgados.
- El expedición y aprobación de numerosas leyes sin el debido análisis y por presión de ciertos grupos políticos o sociales, únicamente conlleva a causar inestabilidad social, política y económica y a que después de un tiempo se

tenga que reformar estos cuerpos, leyes o artículos para no afectar los derechos de las personas ni coartar su libertad.

- El Código Orgánico de la Función Judicial o Código de Justicia presenta numerosas falencias. Existen vacíos como lo que ocurre con la figura novedosa de las *Juezas y Jueces Únicos o Multicompetentes*, en los artículos 244 y 245 en los que no se precisan detalladamente sus atribuciones y deberes, únicamente se establece el deber de conocer de todas las materias. Es por tanto, necesario especificar en qué consiste esta figura, sus facultades y obligaciones y sobretodo qué requisitos deben reunir este tipo de juezas y jueces y sus objetivos.
- El Ecuador cuenta con entidades con una estructura similar a las Casas de Justicia, estos son los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (Quito). Sin embargo, el gobierno no les presta la atención que merecen y por el contrario los descuidan y pretenden que su labor se reduzca en lugar de ampliar su cobertura y la cantidad de servicios ofrecidos y temas que se abarcan. Estos Centros de Equidad y Justicia perfectamente podrían convertirse en Casas de Justicia con el financiamiento de cooperación internacional y tomando en cuenta las experiencias de países vecinos como Colombia, Perú y muchos otros que ya cuentan con un Sistema Multipuertas.
- El Ecuador realmente requiere contar con un Sistema Multipuertas, necesita un proyecto enfocado a garantizar el Acceso a la Justicia que abarque todas las herramientas necesarias para exigir y reparar un derecho vulnerado. Las Casas de Justicia permiten descentralizar la administración de justicia y ofrece numerosas y significativas ventajas en una sola estructura: gratuidad, mecanismos de justicia formal y alternativa, ahorrar tiempo y distancia y desarrollar una cultura jurídica y de diálogo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alcaldía De Santiago De Cali, Casa de Justicia: Programa Nacional de Acercamiento a la Comunidad en la Administración de la Justicia, <http://www.cali.gov.co/publico2/CASAJUSTICIA/indexcasajust.htm>, 2009. Fecha de consulta: noviembre 5 de 2009.
2. Ambía Abel Adrián, Fundamentos Estructurales De La Reforma Del Poder Judicial, Secretaría Ejecutiva del Poder Judicial. Editorial Poder Judicial. Lima 1999.
3. Bea Rosa María de los Ángeles, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires, Resumen del II CONGRESO INTERNACIONAL DERECHOS Y GARANTÍAS EN EL SIGLO XXI, <http://www.aaba.org.ar/bi180p11.htm>, abril 2001. Fecha de consulta: junio 6 de 2005.
4. Bolívar Ligia, Justicia y Acceso: Los problemas y las soluciones, transcripción realizada por la Revista IIDH de la Conferencia ofrecida en el marco del XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Volumen 32-33, Costa Rica, 2000.
5. Carrión M. Fernando, El Género de la Violencia de Género, BoletínNº9 Ciudad Segura: Programas de Estudios de la Ciudad. FLACSO – ECUADOR, septiembre de 2006.
6. Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, CAN suscrita el 26 de julio del 2002, en Guayaquil, Ecuador.
7. Casa De Justicia De Barranquilla La Paz, Resultados: Primer Semestre De 2008, Censo Marzo Y Mayo De 2008, Colombia.
8. Casa De Justicia De Bello, Resultados: Primer Semestre De 2008, Censo Marzo Y Mayo De 2008, Colombia.
9. Casa De Justicia – Guadalajara de Buga Colombia, Programa Nacional de Casas de Justicia y Paz, <http://buga.univalle.edu.co/dependencias/extension/forma/Proyecto%20FORMA/Informacion.htm>, 2006. Fecha de consulta: junio 17 de 2009.
10. Casal Jesús María / Chacón Hanson Alma/ Richter Jacqueline / Roche Carmen Luisa / Derechos Humanos, Equidad Y Acceso A La Justicia, Editorial ILDIS, Primera Edición, Caracas, 2005.
11. Centro De Estudios E Investigación Del Colegio De Magistrados Y Funcionarios De La Provincia De Jujuy, Instituto De Política Judicial, Documento: “Para Un Mejor Acceso A La Justicia”, Jujuy, Argentina, 2002.
12. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento, Informe Casas De Justicia General Pico – La Pampa, Argentina, 2005.

13. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento, Informe Casas De Justicia Tafí Viejo – Tucumán, Argentina, 2005.
14. Código Orgánico de la Función Judicial, Quito, febrero de 2009.
15. Comisión Nacional de Acceso a Justicia, Corte Suprema de Justicia de la Nación República de Argentina, JURISDICCIÓN NACIONAL – MULTIPUERTAS, <http://www.csjn.gov.ar/accjust/docs/nacional.jsp>. Buenos Aires - Argentina, 2009. Fecha de acceso: junio 15 de 2009.
16. Constitución de la República del Ecuador, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.
17. Consulta De Causas Corte Provincial De Pichincha, <http://www.funcionjudicialpichincha.gov.ec/consultas/consultavarios.php> , 2009. Fecha de acceso: diciembre 8 de 2009.
18. Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.
19. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.
20. Convenios Y Proyectos Anteriores De Projusticia, Unidad De Coordinación Para La Reforma De La Administración De Justicia En El Ecuador – Projusticia, Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos, http://projusticia.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=131, 2008. Fecha de acceso: octubre 9 de 2009.
21. Correa Sutil Jorge, Acceso A La Justicia Y Reformas Judiciales En América Latina: Alguna Esperanza De Mayor Igualdad?, 1998. Citado por: Jorge Correa Sutil Flores, Terríquez Enrique, Impartición Discriminatoria de la Justicia, LETRAS JURÍDICAS Revista electrónica de Derecho ISSN 1870-2155 Número 2.
22. Corte Nacional De Justicia, Estadísticas De Despacho E Ingreso De Causas, <http://www.cortesuprema.gov.ec/consultas/estadisticas.php> , 2009. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2009
23. Cox Urrejola Sebastián, Acceso A La Justicia: Realidades - Tendencias Y Propuestas, Corporación ONG FORJA, Chile, 2006.
24. Dammert Guardia Manuel, Artículo “Experiencias de Reforma al Sistema Judicial”, Boletín N°6 Ciudad Segura: Programas de Estudios de la Ciudad. FLACSO – ECUADOR, Junio de 2006.

25. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, IX Conferencia Internacional Americana, 1948.
26. Declaración sobre el Derecho y el Deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144, 8 de marzo de 1999.
27. Decreto 1477, Programa Nacional de Casas de Justicia, http://www.fiu.edu.co/fiu/TDR/SI/TOR_SI_CJ_FIU_Anexo2, Diario Oficial. AÑO CXXXVI. N. 44113. 3, AGOSTO, 2000, Colombia. Fecha de acceso: junio 18 de 2009.
28. Departamento de Estadística, Resumen Nacional Del Movimiento De Causas En Salas De Corte Superior, Tribunales Penales Y Juzgados Periodo: Año 2008, Consejo Nacional de la Judicatura. www.cnj.gov.ec/www/pdf/.../Resumen%20Nacional%202008.pdf fecha de consulta: noviembre 10 de 2009.
29. Desarrollo del proyecto "Casa de Justicia". Su implementación, Poder Judicial, Provincia de Río Negro, www.jusrionegro.gov.ar/formularios/.../CASA_DE_JUSTICIA.rtf, s/a, Argentina.
30. Dirección Nacional de la Policía Judicial, Estadísticas De Indicadores Delictivos En El Ecuador Periodo: Al Mes De Junio 2009, <http://www.dnpj.gov.ec/home/contenidos.php?id=26&identificaArticulo=23> . Fecha de acceso: noviembre 12 de 2009.
31. Dirección Nacional De Promoción De Métodos Participativos De Justicia, Sistema de Justicia Multipuertas, <http://www.pmp.jus.gov.ar/archivos/Multipuertas/multipuertas1c.htm>. fecha de acceso: noviembre 5 de 2009.
32. Dirección Nacional De Resolución Alterna De Conflictos, Ministerio De Justicia Gobierno De Costa Rica, Programa Casas de Justicia, http://www.mj.go.cr/RAC_Casas.htm, 2009. Fecha de consulta: noviembre 8 de 2009.
33. Documento de Sistematización: Proyecto Derecho Y Justicia Para Los Pobres, Fondo de Desarrollo Social Japonés y PROJUSTICIA, Editorial Poder Gráfico Cía. Ltda., Quito, 2006.
34. Duce Mauricio, Ferrandino Álvaro, Fix-Fierro Héctor, Fuentes Alfredo, Hammergren Linn, Maclean Roberto. Pérez Perdomo Rogelio, Popkin Margaret, Sadek María Teresa, Vargas Juan Enrique, En Busca De Una Justicia Distinta: Experiencias De Reforma En América Latina. Compilación a cargo de Luis Pásara. Editorial Consorcio Justicia Viva. Lima, 2004

35. Estudio Jurídico Virtual, La Mediación Penal: Antecedentes en Argentina y en el Mundo, <http://legales.com/Tratados/d/dmediacion.html>, Argentina, s/a, fecha de acceso: julio 7 de 2009.
36. Ficha Técnica Del Proyecto Promoción del Acceso a la Justicia: "Mejoramiento de la calidad del Servicio de la Fiscalía General del Estado", Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SEMPLADES, PAI 2009.
37. Fondo de Justicia y Sociedad, Convenio Esquel- USAID, Observatorios: Un Análisis De La Justicia En Cinco Ciudades, Quito, febrero, 2008.
38. Fundación Libra, Programa Justicia En Cambio, http://www.fundacionlibra.org.ar/novedades/justicia_cambio.htm, Argentina, 2000. Fecha de acceso: julio 7 de 2009.
39. Gobierno de Chile, Ministerio de Justicia, Acceso A La Justicia Primer Foro Iberoamericano, s/a, <http://www.accesoalajusticia.cl/primerforo/si/webjusticia/bienvenida3.html> fecha de consulta: mayo 20 de 2009.
40. Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II: La defensa del usuario y del administrado, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 8va edición, México, 2004.
41. La Defensa Pública, una institución que fortalece la Administración de Justicia, publicación del Fondo de Justicia y Sociedad (Fundación Esquel - USAID), Quito, 2006.
42. La Rosa Calle Javier, Acceso A La Justicia En El Mundo Rural, Editorial Instituto de Defensa Legal, Primera Edición, Lima, 2007.
43. Lareo Alejandro C, Acceso A La Justicia Y El Sistema Multipuertas: Un Nuevo Enfoque Para La Orientación Y Gestión De Conflictos, Nota publicada en "EL DERECHO" fecha 20 de enero de 2001.
44. Londoño Hoyos Fernando – Ellis Kenneth, Justice Houses Consolidated National Report 2002, Editorial USAID, Primera Edición, Bogotá, 2003.
45. Marabotto Lúgaro Jorge Ángel, Un Derecho Humano Esencial: El Acceso a la Justicia, Anuario De Derecho Constitucional Latinoamericano, Capítulo III Derechos y Garantías Individuales, Editorial Konrad-Adenauer-Stiftung, Edición 9na, Uruguay, 2003.
46. Matriz De Rendición De Cuentas De Los Logros Para El Cumplimiento Del Plan Nacional De Desarrollo, Informe a la Nación del Presidente de la República, Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos, Principales Logros De Su Institución en el 2008, en el Marco Del Plan Nacional De Desarrollo, Planes O Agendas Sectoriales, 2008.

47. Medina Núñez Ignacio, Estado Benefactor y Reforma del Estado, Editorial Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. IV. No. 1, México, Enero/Abril de 1998.
48. Métodos Alternativos De Resolución De Conflictos En Los Sistemas De Justicia De Los Países Americanos, Consejo Permanente De La Organización De Los Estados Americanos, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 2001.
49. Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos, http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=40, 2009. Fecha de acceso: noviembre 22 de 2009
50. Oña Dimitri (Consultor), Informe Final Diagnóstico Sobre El Conocimiento De La Ciudadanía De Sus Derechos Y Los Mecanismos De Exigibilidad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 12 de septiembre 2008, Ecuador.
51. Pásara Luis, Justicia Y Sociedad Civil, El Papel De La Sociedad Civil En La Reforma Judicial: Estudios De Casos En Argentina, Chile, Colombia Y Perú. Ediciones del Instituto. Buenos Aires, 2003.
52. Perdomo Juan Rafael, Acceso A La Justicia, Venezuela, s/a, http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/acceso_justicia.htm, fecha de consulta: mayo 10 de 2009.
53. Programa Casa de Justicia Barranquilla – Colombia, <http://www.comunit.com/es/node/34045/37>, Experiencia presentada en la Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social, y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios. Universidad del Norte. Barranquilla, 19-21 de mayo de 2003. Fecha de acceso: junio 15 de 2009.
54. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia, Argentina, 2005.
55. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Programa Fortalecimiento de la Justicia, PNUD – USAID, s/editorial, Colombia, enero 2007.
56. Proyecto Fortalecimiento y Acompañamiento a Centros Legales, Una Justicia Más Humana: Los Servicios Legales Gratuitos, Editorial Esquel, s/e, Quito, 2007.
57. Quito Noticias, Título: “2962 Denuncias presentadas en los Centros de Equidad de Quito”, Ecuador Inmediato, fecha de publicación: 2006-06-10, <http://www.ecuadorinmediato.com/noticias/35626>. Fecha de acceso: octubre 20 de 2009.
58. Rojas Álvarez Martha, Derecho de Acceso a la Justicia, Artículo publicado en Tribunal Constitucional de Bolivia, s/a, <http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/gpwtc.php?name=Articulos>, fecha de consulta: mayo 28 de 2009.
59. S/autor, Artículo Nueva Casa De Justicia Presta Servicios A Buenaventura, Revista ¿En Qué Va El Apoyo? Huellas de Cooperación Bilateral, Embajada de Estados Unidos en Colombia, fecha: 6 de Junio de 2005.

60. Secretaría De Gobierno De Bogotá, Casas de Justicia y Convivencia, <http://www.gobiernobogota.gov.co/content/view/15/85/>, 2002 – 2007. Fecha de consulta: noviembre 6 de 2009.
61. SIGOB Gestión y Seguimiento de las Metas del Gobierno, Ministerio Del Interior Y De Justicia, Registro Histórico, Reporte para el año 2009, <https://www.sigob.gov.co/met/meta.hist.aspx?m=497>, Colombia, Fecha de consulta: julio 7 de 2009.
62. Superior Court Of The District Of Columbia, Multi-Door Dispute Resolution Division, 2002 Program Summary, Washington D.C.
63. Vargas Juan Enrique, Desafíos Futuros: Calidad y Participación, Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia, Centro de Estudio de Justicia de las Américas, Chile, 2004.
64. Vera Pamela, Noticia: "Juzgados de Niñez paralizan atención", DIARIO EXPRESO DE GUAYAQUIL, sección Judicial, fecha de publicación: 2009-05-15. <http://www.expreso.ec/ediciones/2009/05/15/judicial/juzgados-de-ninez-paralizan-atencion/Default.asp>, fecha de consulta: junio 5 de 2009.

ANEXOS

ANEXO Nº 1

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA
INFORME DE CAUSAS EN LAS SALAS ESPECIALIZADAS

(*)¹

Causas	Sala Especializada	1era Sala Penal	2da Sala penal	Sala Civil, Mercantil y Familia	1era Sala Laboral	2da Sala Laboral	Sala Contenciosa Administrativa	Sala C. Tributaria	Total
INGRESADAS	Recibidas Diciembre 2008	486	470	712	1170	655	793	163	4256
INGRESADAS	Ingresadas Enero 2009	469	466	106	198	196	60	20	1515
INGRESADAS	Ingresadas Febrero 2009	121	114	191	65	65	55	7	618
INGRESADAS	Ingresadas Marzo 2009	165	167	79	221	218	69	28	947
INGRESADAS	Ingresadas Abril 2009	43	40	20	80	84	54	39	360
INGRESADAS	TOTAL CAUSAS	1284	1257	1108	1734	1218	1031	257	7696
RESUELTAS	Resueltas Diciembre 2008	0	0	0	11	0	0	3	14
RESUELTAS	Resueltas Enero 2009	22	36	6	381	56	1	14	516
RESUELTAS	Resueltas Febrero 2009	69	111	35	188	99	33	17	552
RESUELTAS	Resueltas Marzo 2009	69	122	56	176	119	50	20	612
RESUELTAS	Resueltas Abril 2009	70	113	87	109	157	53	20	609
RESUELTAS	TOTAL RESUELTAS	230	382	184	865	431	137	74	2303
PENDIENTES	TOTAL PENDIENTES	1054	875	924	869	787	894	183	5586

¹ CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, ESTADÍSTICAS DE DESPACHO E INGRESO DE CAUSAS, <http://www.cortesuprema.gov.ec/consultas/estadisticas.php>, 2009. Fecha de acceso: 10 de julio de 2009

ANEXO Nº2

ESTADÍSTICAS JUDICIALES 2008
Cortes Superiores (Cortes Provinciales)¹

DISTRITOS	Nº SALAS	INGRESADAS	RESUELTAS
Carchi	1	565	603
Imbabura	2	987	894
Pichincha	7	5119	8420
Cotopaxi	2	604	595
Tungurahua	2	995	1092
Bolívar	2	523	581
Chimborazo	2	1348	1191
Cañar	2	773	806
Azuay	5	3095	2694
Loja	3	1972	1797
Esmeraldas	1	788	920
Manabí	4	2885	3736
Los Ríos	2	1271	1628
Guayas	7	6429	7489
El Oro	2	2157	1536
Sucumbíos	1	396	303
Orellana (*)		107	87
Napo		321	588
Pastaza	1	215	176
Morona	1	366	324
Zamora	1	293	281
Galápagos			
Sto. Domingo Tsáchilas			
Santa Elena			
TOTAL	49	31209	35739

(*)Las causas de segunda instancia de Orellana, se tramitan en la Corte Superior de Sucumbíos

¹ RESUMEN NACIONAL DEL MOVIMIENTO DE CAUSAS EN SALAS DE CORTE SUPERIOR, TRIBUNALES PENALES Y JUZGADOS
 PERIODO: AÑO 2008

ANEXO N°3

ESTADISTICAS JUDICIALES 2008
TRIBUNALES PENALES¹

DISTRITOS	Nº Tribunales	INGRESADAS	RESUELTAS
Carchi	1	123	154
Imbabura	1	167	137
Pichincha	4	1067	653
Cotopaxi	1	145	164
Tungurahua	2	108	84
Bolívar	1	45	48
Chimborazo	3	161	231
Cañar	2	166	161
Azuay	3	479	364
Loja	3	179	225
Esmeraldas	2	144	171
Manabí	6	411	392
Los Ríos	2	321	229
Guayas	5	2901	1300
El Oro	2	264	234
Sucumbíos	1	138	112
Orellana			
Napo	1	67	83
Pastaza	1	59	40
Morona	1	98	102
Zamora	1	55	70
Galápagos			
Sto. Domingo Tsáchilas	1	104	104
Santa Elena			
TOTAL	44	7202	5058

¹ RESUMEN NACIONAL DEL MOVIMIENTO DE CAUSAS EN SALAS DE CORTE SUPERIOR, TRIBUNALES PENALES Y JUZGADOS
PERIODO: AÑO 2008

ANEXO Nº4

ESTADÍSTICAS JUDICIALES 2008¹
JUZGADOS CIVILES Y PENALES

DISTRITOS	Nº J. Civiles	Ingresadas	Resueltas	Nº J. Penales	Ingresadas	Resueltas
Carchi	8	1991	1651	4	435	425
Imbabura	10	4848	4623	4	727	779
Pichincha	23	28752	17066	17	4693	4072
Cotopaxi	9	4088	3115	4	641	650
Tungurahua	11	7233	5267	4	707	519
Bolívar	10	3014	2346	6	377	328
Chimborazo	12	5667	4016	6	667	634
Cañar	11	3832	3682	7	810	737
Azuay	21	14049	11967	7	3346	2298
Loja	21	8785	6282	9	1027	1139
Esmeraldas	7	3646	2820	6	1024	860
Manabí	25	9211	5838	17	1854	2373
Los Ríos	14	4021	1731	7	1082	1176
Guayas	28	21863	13194	24	7359	6991
El Oro	16	7809	5284	10	1442	1688
Sucumbíos	3	1010	698	3	1186	534
Orellana	2	903	442	2	279	270
Napo	2	886	649	1	193	135
Pastaza	2	880	844	2	224	139
Morona	6	1994	1840	4	434	502
Zamora	6	1117	1075	3	314	398
Galápagos	2	371	165	2	104	89
Sto. Domingo Tsáchilas	2	2328	1186	2	1008	969
Santa Elena	2	830	506	1	363	428
TOTAL	253	139128	96287	152	30296	28133

¹ RESUMEN NACIONAL DEL MOVIMIENTO DE CAUSAS EN SALAS DE CORTE SUPERIOR, TRIBUNALES PENALES Y JUZGADOS
PERIODO: AÑO 2008

ANEXO Nº5

ESTADÍSTICAS 2008 JUZGADOS TRABAJO, INQUILINATO Y FISCAL¹

Distritos	Nº J. Trabajo	Ingreso	Resueltas	Nº J. Inquilinato	Ingreso	Resueltas	Nº J. Fiscal	Ingreso	Resueltas
Carchi	1	110	114						
Imbabura	1	173	148	1	148	117			
Pichincha	5	4262	2432	3	2715	2161	1	423	189
Cotopaxi	1	185	148						
Tungurahua	2	416	363	1	403	309			
Bolívar	1	39	43						
Chimborazo	1	290	310	1	193	231			
Cañar	1	55	45						
Azuay	3	1022	927	1	348	582			
Loja	1	394	321	1	328	225	1	52	46
Esmeraldas	2	428	414						
Manabí	2	903	578						
Los Ríos	2	2091	1499						
Guayas	6	4035	2895	5	1837	1859	1	105	111
El Oro	2	744	306				1	22	40
Sucumbíos	1	229	151						
Orellana									
Napo									
Pastaza									
Morona									
Zamora									
Galápagos									
Sto. Domingo Tsáchilas	1	311	198						
Santa Elena									
TOTAL	33	15687	10892	13	5972	5484	4	602	386

¹ RESUMEN NACIONAL DEL MOVIMIENTO DE CAUSAS EN SALAS DE CORTE SUPERIOR, TRIBUNALES PENALES Y JUZGADOS PERIODO: AÑO 2008

ANEXO N°6
ESTADÍSTICAS JUDICIALES 2008 JUZGADOS TRÁNSITO Y MENORES¹

DISTRITOS	Nº J. Tránsito	Ingresadas	Resueltas	Nº J. Niñez y Adolesc.	Ingresadas	Resueltas
Carchi	1	576	539	1	553	421
Imbabura	2	1229	1135	2	1931	1577
Pichincha	6	30358	9770	4	13034	5572
Cotopaxi	2	2377	2042	1	1680	1295
Tungurahua	2	4183	3446	3	4415	3483
Bolívar	1	358	332	1	425	298
Chimborazo	2	1754	1516	2	2761	1808
Cañar	1	731	698	2	1157	567
Azuay	2	5237	1439	3	3879	2553
Loja	3	1240	929	2	2956	2262
Esmeraldas	2	1527	573	1	3081	1602
Manabí	4	3234	2380	4	5939	3999
Los Ríos	2	638	324	3	4199	3213
Guayas	6	7524	4722	7	15358	8720
El Oro	3	1180	1244	2	4015	2915
Sucumbíos				1	973	671
Orellana	1	1053	1063	1	590	242
Napo	1	117	93	1	963	470
Pastaza				1	1196	872
Morona				1	916	683
Zamora				1	246	173
Galápagos						
Sto. Domingo Tsáchilas				2	4703	2999
Santa Elena				1	1046	551
TOTAL	41	63316	32245	47	76016	46946

¹ RESUMEN NACIONAL DEL MOVIMIENTO DE CAUSAS EN SALAS DE CORTE SUPERIOR, TRIBUNALES PENALES Y JUZGADOS
PERIODO: AÑO 2008

ANEXO Nº 7

APROXIMACIÓN ESTADÍSTICAS JUDICIALES 2009

Período: enero – julio

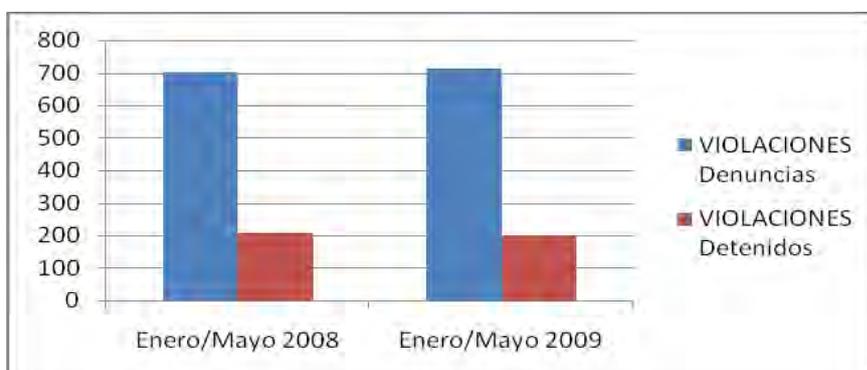
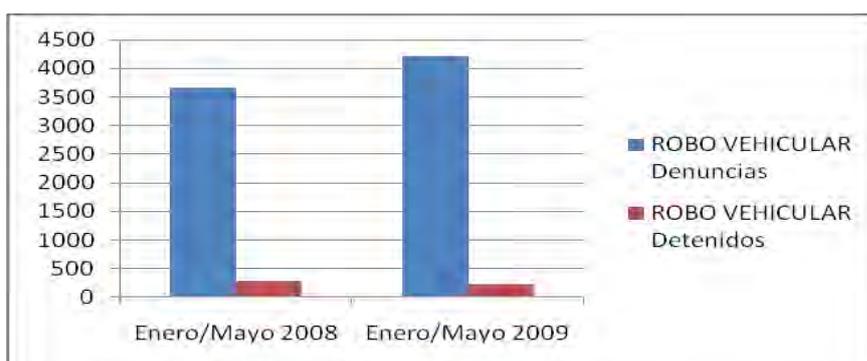
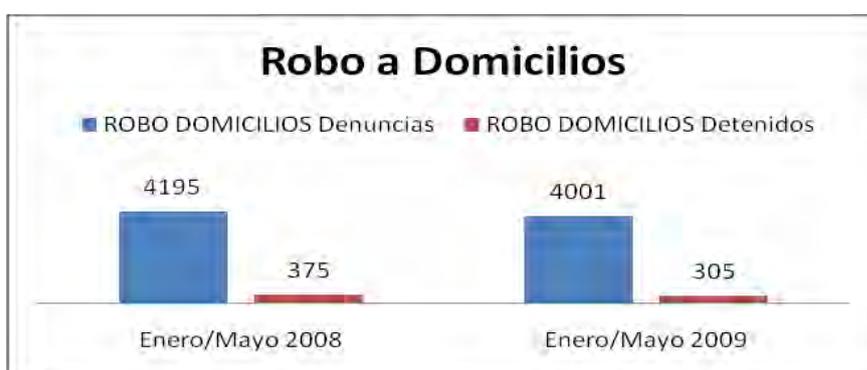


90

⁹⁰ CONSULTA DE CAUSAS CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA,
<http://www.funcionjudicialpichincha.gov.ec/consultas/consultavarios.php>, 2009.

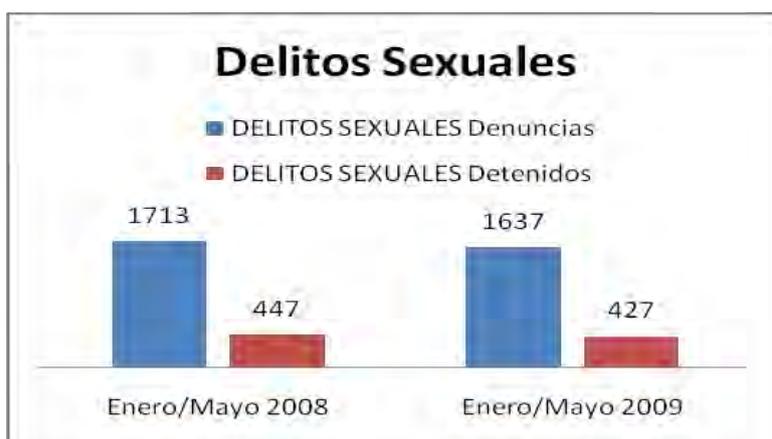
ANEXO N°8

ESTADÍSTICAS DE INDICADORES DELICTIVOS EN EL ECUADOR

Gráfico 8.1. VIOLACIÓN**Gráfico 8.2. ROBO DE VEHÍCULOS****Gráfico 8.3. ROBO A DOMICILIOS**

Fuente: ESTADÍSTICAS DE INDICADORES DELICTIVOS EN EL ECUADOR PERIODO: AL MES DE JUNIO 2009.⁹¹

⁹¹ Dirección Nacional de la Policía Judicial <http://www.dnpj.gov.ec/home/contenidos.php?id=26&identificaArticulo=23>. 2009

Gráfico 8.4. ROBO/ASALTO LOCALES COMERCIALES**Gráfico 8.5. ROBO/ ASALTO A PERSONAS****Gráfico 8.6. DELITOS SEXUALES**

Fuente: ESTADÍSTICAS DE INDICADORES DELICTIVOS EN EL ECUADOR PERIODO: AL MES DE JUNIO 2009.⁹²

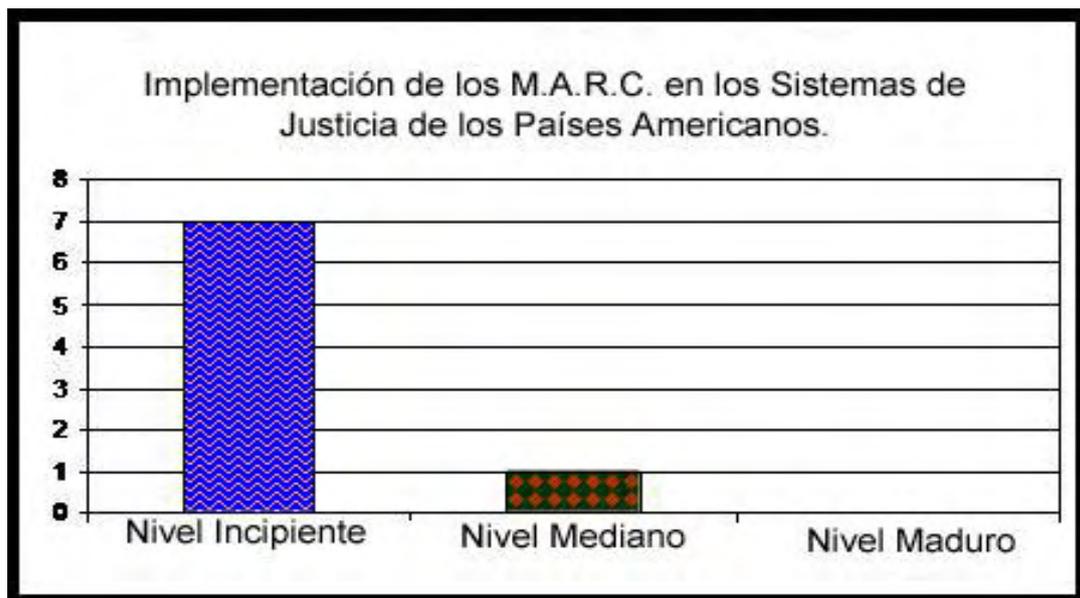
⁹² Dirección Nacional de la Policía Judicial <http://www.dnpj.gov.ec/home/contenidos.php?id=26&identificaArticulo=23>. 2009

Gráfico 8.7. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD**Gráfico 8.8. DELITOS CONTRA LAS PERSONAS**

Fuente: ESTADÍSTICAS DE INDICADORES DELICTIVOS EN EL ECUADOR PERIODO: AL MES DE JUNIO 2009.⁹³

⁹³ Dirección Nacional de la Policía Judicial <http://www.dnpj.gov.ec/home/contenidos.php?id=26&identificaArticulo=23>. 2009

ANEXO N°9
ESTADÍSTICAS DE IMPLEMENTACIÓN DE M.A.S.C.

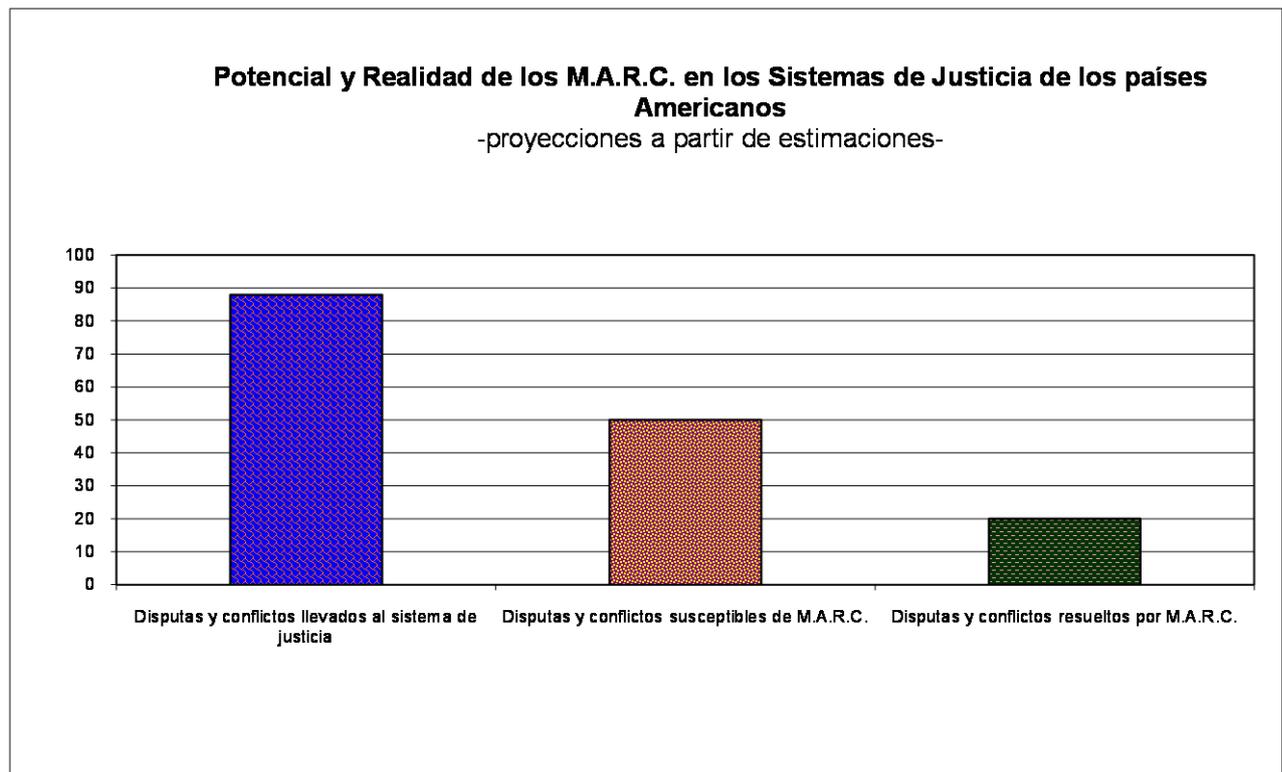


Se plantea como observación a esta tabla que los resultados no se consideran opuestos sino complementarios.⁹⁴

⁹⁴ MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES AMERICANOS, CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 2001. Página 11

ANEXO N°10

TABLA DE POTENCIAL Y REALIDAD DE LOS M.A.S.C.

(*)⁹⁵

⁹⁵ MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES AMERICANOS, CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 2001. Página 11

ANEXO Nº11
GRÁFICO DE SISTEMA MULTIPUERTAS



Fuente: Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos, Sistema de Justicia Multipuertas, <http://www.pmp.jus.gov.ar/archivos/Multipuertas/multipuertas1c.htm>, s/a, Argentina.

ANEXO N°12

TABLA DE CASAS DE JUSTICIA EXISTENTES EN COLOMBIA

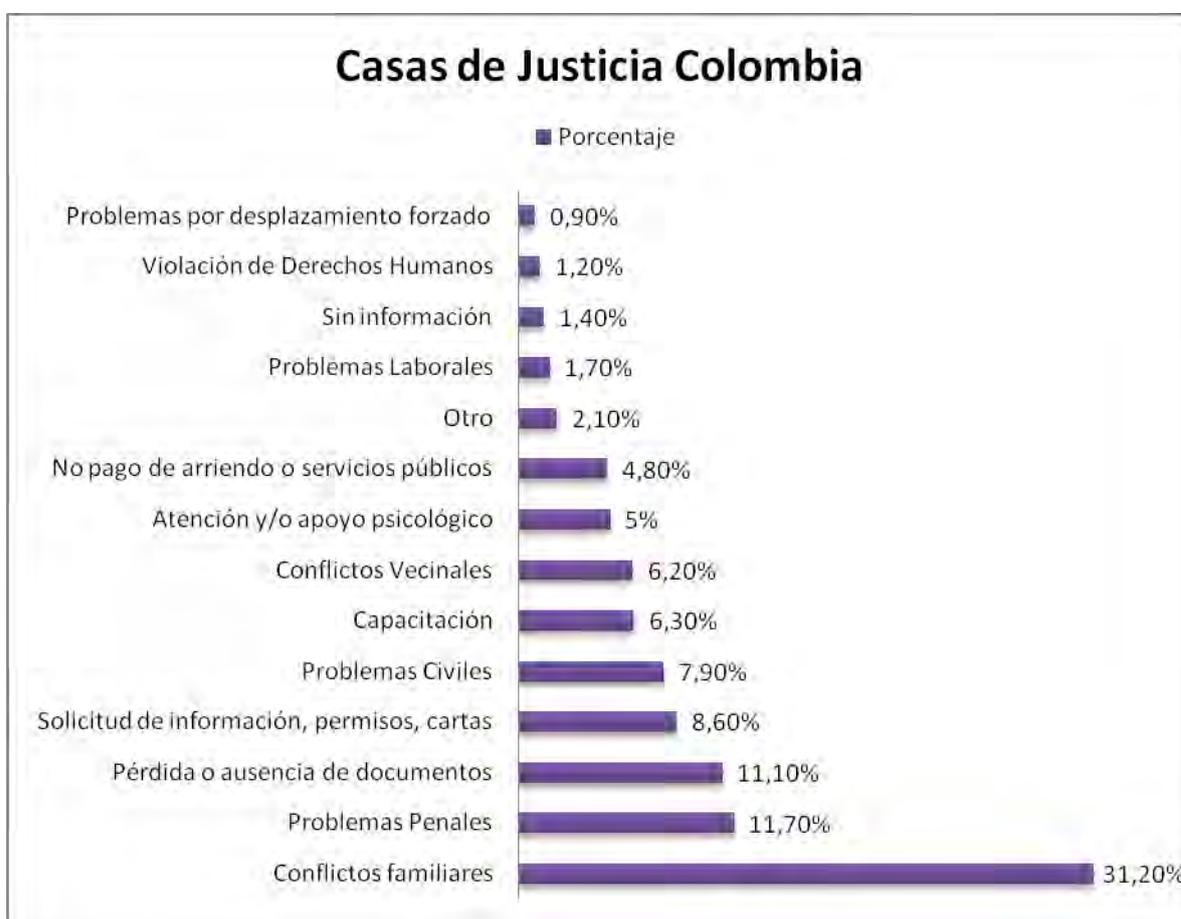
El primer gráfico es el número de Casas de Justicia implementadas desde 1995 hasta el 2005:

CASAS DE JUSTICIA EXISTENTES			
A 30 de Junio de 2005			
NUM.	MUN. Y DEPTO	NUM.	MUN. Y DEPTO
1 y 2	Cartagena (Bolívar)	24	Girardot (C/marca)
3 y 4	Bogotá (D.C.)	25	Villavicencio (Meta)
5 y 6	Cali (Valle)	26	Cartago (Valle)
7 y 8	Barranquilla (Atlántico)	27	Tulúa (Valle)
9 y 10	Pereira (Risaralda)	28	Neiva (Huila)
11	Riohacha (Guajira)	29	Popayán (Cauca)
12	Sta Marta (Magdalena)	30	Pasto (Nariño)
13	Valledupar (Cesar)	31	Mocoa (Putumayo)
14	Chigorodó (Antioquia)	32	Puerto Asís (Putumayo)
15	Bello (Antioquia)	33	Cúcuta (N. de Santander)
16	Medellín (Antioquia)	34	Yopal (Casanare)
17	B/manga (Santander)	35	Quibdó (Chocó)
18	Floridablanca (S/der)	36	Buga (Valle)
19	Manizales (Caldas)	37	Chia (C/marca)
20	San Andrés (SAI)	38	Monteria (Cordoba)
21	Armenia (Quindio)	39	Buenaventura (Valle)
22	Ibagué (Tolima)	40	Tunja (Boyaca)
23	Soacha (C/marca)		

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia República de Colombia, Casas de Justicia de Colombia, datos proporcionados por Sistema Nacional de Estadísticas, 2005.

ANEXO N°13

El siguiente cuadro se refiere a los conflictos receptados en las Casas de Justicia de Colombia:



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia República de Colombia, Casas de Justicia de Colombia, datos proporcionados por Sistema Nacional de Estadísticas, 2005.

ANEXO N°14

TABLA AVANCES DEL CUATRIENIO 2006-2010: OPERACIÓN DE CASAS DE JUSTICIA EN COLOMBIA

Operación de Casas de Justicia 2006 – 2009 en Colombia



Fuente: SIGOB Gestión y Seguimiento de las Metas del Gobierno, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, Casas de Justicia en funcionamiento (Acumulativo), Avances cuatrienio 2006-2010, <https://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=497>, Colombia, Fecha de ingreso: 2009-09-07.

ANEXO N°15

ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS DE NIVEL DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO

“Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil –ENDEMAIN 2004 (CEPAR, 2005), el 41% de las mujeres alguna vez casadas o unidas entre 15 y 49 años reportó haber recibido **maltratos verbales o psicológicos**; el 31% violencia física; y, el 12% violencia sexual por parte de alguna pareja o ex-pareja. Asimismo, el marido o compañero actual fue nombrado como el responsable de la violencia en alrededor de 80% de casos. En toda la vida, el 14% de mujeres reportó violencia verbal, el 17 % verbal y física, y el 9% verbal, física y sexual. En total, el 46% de mujeres alguna vez casadas o unidas sufrieron por lo menos uno de los tres tipos de violencia”⁹⁶.

“Por otro lado, casi el 10% de las mujeres de 15 a 49 años de edad reportó que en el transcurso de su vida había experimentado **alguna forma de violencia sexual**, el 7% fue violada y el 4% sufrió alguna situación de abuso sexual. Estas formas de violencia sexual son más frecuentes en mujeres con residencia urbana, divorciadas, separadas o viudas, de bajos niveles de instrucción y en difícil situación económica. En la mayoría de los casos de violencia sexual los responsables resultaron ser personas conocidas: 86% en la violación y 81% en el abuso sexual (CEPAR, 2005: 11)”⁹⁷.

Esto demuestra que la violencia de género y delitos sexuales han estado presentes de manera constante en la sociedad ecuatoriana. Muchas veces la violencia pasó a ser homicidio o asesinato lo cual se conoce ahora como “femicidio” que significa causar o provocar la muerte a una mujer. Datos revelados por Amnistía Internacional señalan que el 70 por ciento de las mujeres asesinadas en el mundo lo son a manos de sus parejas o ex parejas. También reveló que la violencia intrafamiliar es la primera causa de muerte y de minusvalía para muchas mujeres, especialmente entre los 16 y 44 años de edad. “Las autoras Radford y Russell han clasificado el femicidio en tres categorías muy útiles para comprender y estudiar estos crímenes: (i) íntimo, son asesinatos cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afines; (ii) no íntimo, son los asesinatos cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía relaciones íntimas, familiares, de convivencia o afines (por lo general, éste involucra un ataque sexual previo); y, (iii) por conexión: se refiere a mujeres que fueron asesinadas “en línea de fuego” de un hombre tratando de matar a una mujer. Son casos de parientas, niñas y otras mujeres, que intervinieron para evitar el hecho, que fueron atrapadas en la acción del femicida (Radford y Russell, 1992 en Carcedo y Sagot, 2000:10)”⁹⁸.

En cuanto a cifras concretas entre el año 2005 al 2007 de acuerdo a las estadísticas de la Dirección Nacional de Género en conjunto con las Comisarías de la Mujer a nivel nacional se receptaron 157.205 denuncias de violencia contra las mujeres, las cuales representaron el 85.57% del total de las recibidas y hay que tomar en cuenta que muchas mujeres por temor a represalias consigo mismas o con terceros deciden no denunciar los maltratos que reciben por lo que estas cifras no son la realidad total que vive el Ecuador. Mientras que en el 2008 se reportan 44 casos de femicidio en el Ecuador, cabe recordar que estos datos provienen de

⁹⁶ Ciudad Segura Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO-ECUADOR, FEMICIDIO EN EL ECUADOR, 31-2009, Quito, Ecuador. Página

6

⁹⁷ Ibíd. Página 6

⁹⁸ Ibíd., página 5.

casos que han sido denunciados ante las autoridades pertinentes. Entre las causas de este delito se reportan las siguientes: el 30% de estas muertes se dieron por celos, el 11 % por venganza y peleas con familiares, y un 9% por asalto.

Particularmente en la ciudad de Quito Distrito Metropolitano, se receptaron entre los años 2003 y 2007 alrededor de 60.000 denuncias en las Comisarías de la Mujer y la Familia. El 90% de estas denuncias corresponden a mujeres, y de acuerdo a datos provistos por la Policía Judicial de Pichincha en sus protocolos de autopsias de los expedientes y registros se determinó que existieron, entre el año 2000 al 2006, 204 homicidios de mujeres de los cuales el 41% fueron femicidios. Es por estas cifras tan altas que el Municipio de Quito ha venido desarrollando e implementando sistemas de prevención y atención a la violencia intrafamiliar y de género, como son los Centros de Equidad y Justicia y la Red Distrital UPA VIG-G-MI conformada por las instituciones que tienen relación directa con estos conflictos y en la que se apoyan los CEJs.

Los datos más recientes proporcionados por las Comisarías de la Mujer y la Familia en cooperación con los Centros de Equidad y Justicia revelan lo un aumento respecto a los niveles de violencia intrafamiliar entre enero de 2008 hasta septiembre de 2009:



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, INFORME DE SEGURIDAD CIUDADANA, Figura 5.1 Evolutivo de Violencia Intrafamiliar, Página 13.

ANEXO N°16

TABLA DE DISTRIBUCIÓN DE NUEVAS JUDICATURAS

INSTITUCIÓN	DISTRIBUCIÓN	INCREMENTO	BENEFICIADOS
Tribunales Penales	Guayas = 8 Pichincha= 5 Carchi= 1 Santa Elena= 1 Orellana= 1 Napo= 1 Esmeraldas= 1 Imbabura= 1	45%	8.490.027 Beneficiarios Potenciales
Cortes Provinciales	Santo Domingo= 1 Santa Elena= 1 Orellana= 1	14%	564.447 Beneficiarios Potenciales
Juzgados N y A	Loja= 1 El Oro= 2 Chimborazo= 1 Bolívar= 1 Pastaza= 1 Tungurahua= 1 Santa Elena= 1 Guayas= 11 Los Ríos= 1 Cotopaxi= 1 Manabí= 5 Pichincha= 8 Santo Domingo= 1 Sucumbíos= 1 Imbabura= 2 Esmeraldas= 2	95%	12'324.200 Beneficiarios Potenciales
Salas de Cortes Provinciales	Pichincha= 3 Guayas= 3 Carchi= 1 Esmeraldas= 1	50%	6'691.943 Beneficiarios Potenciales
Salas Temporales Tribunal Distrital de lo Fiscal	Pichincha= 2 Guayas= 3	83%	6'377.854 Beneficiarios Potenciales

Tabla realizada en base a los datos obtenidos del PROYECTO DE CREACIÓN DE NUEVAS JUDICATURAS Y MODERNIZACIÓN DE SERVICIOS DE JUSTICIA, Projusticia, agosto, 2008.