



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA MEDIACIÓN, MÉTODO ALTERNATIVO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, COMO  
ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL ECUADOR

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos  
para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones  
Internacionales

Profesor Guía  
Msc. Esteban Santos López

Autor  
Jhonny Patricio Hernández Cedeño

Año  
2016

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

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

---

Msc. Esteban Santos López  
Docente Facultad de Ciencias Sociales  
CI.1712338068

## **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.

---

Jhonny Hernández Cedeño  
CI.1720481157

## **AGRADECIMIENTOS**

A todos quienes han hecho posible la realización de este trabajo y contribuido a mi crecimiento profesional y personal. A mis padres por ser mis héroes, mi orgullo y fortaleza, quienes me acompañan de la mano en la consecución de mis sueños. A mis sobrinos, por ser mi alegría y aliento constante. A mis amigos, por mantenerme objetivo y llenarme de las experiencias más enriquecedoras de mi vida. A mis profesores, por brindarme una parte de ellos mismos a través de sus conocimientos y ser una guía por mi travesía universitaria.

## **DEDICATORIA**

La gratitud de todo hombre yace en las raíces que crecen incontroladamente sobre la tierra que los vio nacer. Dedico este trabajo a mi país, al Ecuador grande y sublime, mi cuna de éxitos y oportunidades.

Kausachum Ecuador kausachum ñojapa  
sumak llacta

(Viva Ecuador, Vivan mis bellas tierras)

## RESUMEN

La presente investigación hace un análisis de oportunidad para el establecimiento de la mediación, un método de resolución de conflictos como una política pública en el Ecuador. A través de ella, se busca comprender cuál y cómo ha sido el avance de este mecanismo en la interacción judicial de los ciudadanos ecuatorianos, determinando si ha logrado instalarse como una herramienta jurídica de uso recurrente para entablar acuerdos entre las partes y poder dar solución a sus controversias.

Utilizando una metodología exploratoria y descriptiva, el estudio se propone entender y conceptualizar a la mediación en el marco nacional, planteando para ello una estructura temporal que parte de la revisión de su origen y surgimiento en el país, avanzando a través del estudio a las acciones llevadas a cabo por el gobierno ecuatoriano, hasta el examen de su conformación e incorporación en la actualidad como una alternativa judicial.

En este marco, el estudio describe y empata parámetros para configurar políticas públicas eficientes y productivas, planteados por organismos internacionales e instituciones nacionales, a los indicadores de gestión presentados hasta el 2015 en la instauración de la mediación en el Ecuador; sobre todo haciendo énfasis en que este mecanismo es ofrecido a la ciudadanía como un servicio de cuyo desarrollo y buen funcionamiento depende la calificación de su eficacia.

La importancia de este esfuerzo investigativo radica en fijar una respuesta a si se ha logrado o no configurar esta herramienta como una política pública, de modo que se pueda proponer recomendaciones y sugerencias que fortalezcan su desarrollo en el país, además de conformar una oportunidad para impartir conocimientos y contribuir con información necesaria para llevarla a la práctica; reconociendo que su implementación permitirá aliviar las problemáticas acarreadas por el Sistema Judicial ecuatoriano y en añadidura, contribuir ampliamente a la formación de sociedades más pacíficas e incluyentes.

## **ABSTRACT**

This research makes an analysis of opportunity for the establishment of mediation, a method of conflict resolution as a public policy in Ecuador. Through it, the study seek to understand what and how has been the progress of this mechanism in the judicial interaction of Ecuadorian citizens, determining whether it has become established as a recurrent legal tool used to establish agreements between the parties and be able to solve their disputes.

Using an exploratory and descriptive methodology, the study aims to understand and conceptualize mediation in the national framework, so that it propose a temporary structure that starts on the review of its origin and emergence in the country, advancing through the revision of the actions taken by the Ecuadorian government and also the review of its structure and today incorporation as a legal alternative.

In this context, the study describes and ties the parameters for establish efficient and productive public policies, proposed by international organizations and national institutions, to the management indicators presented until 2015 on the institution of mediation in Ecuador; especially emphasizing that this mechanism is offered to the society as a public service whose development and proper functioning depends on the rating of its effectiveness.

The importance of this research is to give a response if it tool has been configured or not like a public policy, so that it can make recommendations and suggestions to strengthen its development in the country and also determine an opportunity to impart knowledge and contribute with needed information to carry it out; recognizing that the implementation of mediation will allow alleviate the problems of the Ecuadorian judicial system and in addition, widely contribute to the formation of more peaceful and inclusive societies.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. ENTENDIMIENTO DE LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR .....	6
1.1 ¿QUÉ ES MEDIACIÓN? .....	6
1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR.....	9
1.2.1. Confidencialidad .....	9
1.2.2. Neutralidad.....	11
1.2.3 Voluntariedad .....	12
1.2.4 Flexibilidad .....	13
1.2.5 Cooperativa .....	14
1.2.6 Celeridad .....	15
1.2.7 Económica.....	16
1.3. ¿QUIÉNES PUEDEN ACCEDER A LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR?.....	17
1.4. ¿EN QUÉ MATERIAS SE PUEDE MEDIAR EN EL ECUADOR?.....	18
1.5. ¿CUÁNDO SE PUEDE ACCEDER A UN PROCESO DE MEDIACIÓN EN EL ECUADOR? .....	20
1.6. EL ACUERDO DE LA MEDIACIÓN.....	21
1.7. LA MEDIACIÓN Y LOS MASC.....	23
1.7.1. Mediación vs. Negociación.....	23
1.7.2 Mediación vs. Arbitraje .....	24
1.7.3 Mediación vs. Conciliación .....	25
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR .....	26
2.1. ORIGEN DE LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR .....	26
2.1.1 De 1963 a 1997: Edificación del Sistema de Mediación en el Ecuador.....	28



2.1.2	Ley de Arbitraje y Mediación LAM .....	30
2.1.3	De 1998 a 2012: Acogida y Asentamiento de la Mediación .....	31
2.1.4	2013: Problemas en el Sistema de Justicia Ecuatoriano .....	33
2.1.4.1	Insuficiencia de Jueces .....	34
2.1.4.2	Difícil accesibilidad geográfica .....	34
2.1.4.3	Inequidad en el acceso a la justicia .....	35
<b>CAPÍTULO III- LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR</b>		
<b>CONTEMPORÁNEO .....</b>		
		<b>37</b>
3.1.	<b>SURGIMIENTO DE LA INICIATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL</b>	
	<b>ECUADOR.....</b>	<b>37</b>
3.1.1	¿Qué es una Política Pública? .....	38
3.1.2	Parámetros para la aplicación de una Política Pública en el Ecuador .....	40
3.1.3	Finalidad del establecimiento de la mediación como política pública en el Ecuador .....	42
3.2	<b>DE 2013 A 2015: FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE</b>	
	<b>MEDIACIÓN EN EL ECUADOR .....</b>	<b>44</b>
3.2.1	Justificación normativa de la Mediación en el Ecuador .....	45
3.2.1.1	Plan Nacional del Buen Vivir .....	45
3.2.1.2	Código Orgánico General de Procesos.....	46
3.2.2	Programa Nacional Mediación, Justicia y Cultura de Paz .....	47
3.2.2.1	Incremento de Centros de Mediación en el Ecuador.....	48
3.2.2.2	Incremento del número de Mediadores en el Ecuador.....	50
3.2.2.3	Derivación de causas a la mediación .....	51
3.2.2.4	Establecimiento de Acuerdos Institucionales Específicos .....	53
3.2.2.5	Justicia de Paz en el Ecuador .....	54
3.2.2.5.1	Jueces de Paz.....	56
<b>CAPÍTULO IV – HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA</b>		
<b>POLÍTICA PÚBLICA EN EL ECUADOR.....</b>		
		<b>58</b>

4.1 ANÁLISIS DE LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE MEDIACIÓN	
CÓMO POLÍTICA PÚBLICA EN EL ECUADOR .....	58
4.1.1 Por cumplimiento de Objetivos .....	60
4.1.2 Por observancia de Indicadores del BID y la SENPLADES .....	73
4.1.2.1 Reconocimiento de la Política .....	75
4.1.2.2 Aceptación de la Política .....	78
4.1.2.3 Coordinación y difusión de la Política.....	80
4.1.2.4 Eficiencia de la política.....	80
4.1.2.5 Orientación al Interés público de la Política.....	82
4.2 INTERPRETACIÓN Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS .....	83
4.3 APLICABILIDAD Y AMENAZAS DEL PROYECTO.....	85
4.3.1 Económico.....	88
4.3.2 Político-Social.....	88
4.4 PERSPECTIVAS DE APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA	
DE MEDIACIÓN.....	89
4.4.1 El Ecuador como centro de Mediación Internacional.....	91
CONCLUSIONES .....	93
RECOMENDACIONES .....	96
REFERENCIAS .....	98
ANEXOS .....	103

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Oficinas de Mediación a Nivel Nacional .....	49
Tabla 2. Casos presentados a la Justicia en el Ecuador durante el 2015 .....	61
Tabla 3. Casos atendidos por mediación en el Ecuador durante el 2015 .....	62
Tabla 4. Tabulación de encuestas ejecutadas en el Terminal Terrestre de Quitumbe y Carcelén, Quito-Ecuador.....	75

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Ingreso por tipo de casos .....	51
Figura 2. Acuerdos Instalados en Audiencias de Mediación .....	52
Figura 3. Juezas y Jueces de Paz por provincia .....	57
Figura 4. Acuerdos logrados por mediación .....	62
Figura 5 Reconocimiento .....	77
Figura 6 Ubicación Centros de Mediación.....	78
Figura 7. Audiencia en Centro de Mediación.....	79
Figura 8.Efectividad de la Mediación.....	82
Figura 9 Acercamiento del proceso de Mediación a ser una Política Pública ..	84
Figura 10 Matriz FODA de la Mediación como Política Pública .....	87

## INTRODUCCIÓN

*La justicia es la reina de las virtudes republicanas y con ella se sostiene la igualdad y la libertad.*

**Simón Bolívar**

La conformación de las sociedades como las conocemos tienen su origen en una multiplicidad de relaciones dinámicas entre individuos, las cuales a pesar de tener marcadas diferencias en el camino de su evolución, responden uniformemente a la naturaleza común del ser humano: una serie de instintos y conductas que regulan su comportamiento y lo motivan u obligan a vivir en comunidad con el único objetivo de sobrevivir como especie. Si bien esta naturaleza se compone como una de las temáticas que más han llamado la atención de importantes investigadores y letrados como Rousseau, Hobbes, Kant, Freud, entre otros, quienes han planteado diversas opiniones sobre la conformación tanto positiva como negativa de los pueblos, todos confluyen en un mismo punto, la base para su construcción son las relaciones sociales.

Si se tiene presente que “la esencia humana es, en realidad, el conjunto de relaciones sociales” (MARX, 1845, IV), se debe reconocer que estas se componen de todo tipo de interacción entre individuos, lo que incluye a aquellas acciones que pueden verse contrariadas o enfrentar posiciones, es decir entrar en conflicto. Estas discrepancias a pesar de ser consideradas por lo general negativas, son inherentes a la naturaleza del ser humano dado que giran en torno a las diferencias particulares que cada persona posea además de la situación en la que se encuentre, razón por la que dependiendo del caso y de ser atendidos de manera adecuada pueden convertirse una oportunidad para la evolución, el intercambio y el desarrollo de los pueblos.

Tomando en consideración que el creciente dinamismo en la interacción social contemporánea, producto del cada vez más agitado ritmo de vida que llevan los ciudadanos por la presencia de fenómenos como la globalización, la lucha por la subsistencia económica, entre otros que se imponen por sobre su diario vivir,

ha acarreado consigo un enorme incremento en el número de situaciones conflictivas y/o que ameritan la determinación de un acuerdo, se ha convertido en una necesidad universal el acceso a servicios y herramientas judiciales que mantenga controladas y equilibradas las relaciones sociales bajo marcos de derecho e igualdad. En el Ecuador, este requerimiento se ha hecho notorio con el aumento del número de casos presentados al aparato judicial en comparación con años anteriores y en conjunto, con el alarmante índice de casos de violencia, agresión, injusticia y maltrato que han podido ser identificados, los que sin embargo fruto de la inoperancia e ineffectividad del Sistema Judicial ecuatoriano acompañado de la ausencia de herramientas institucionalizadas y funcionales para la resolución de controversias, han permanecido en la impunidad, esperando en el peor y más recurrente de los casos, meses o años para ser atendidos.

Haciendo frente a este escenario, comienzan a aparecer mediante acciones civiles especialmente del sector económico privado, diferentes opciones al tradicional derecho ordinario manejado en el país, estableciéndose los llamados “Métodos Alternativos de Solución de Conflictos” como vías de apoyo para subsanar las crisis del órgano judicial y apoyar en la rápida solución de causas. Estas herramientas, se enfocan sobre todo en los principios de diálogo y el consenso, permitiendo generalmente, hallar acuerdos en mayor medida satisfactorios. Entre ellas, una de las más destacadas en el Ecuador es precisamente la mediación, la cual dada su versatilidad, efectividad y apego a las condiciones del conglomerado, ha permitido durante el poco tiempo de su aparecimiento en el país vislumbrar los trascendentales beneficios que ofrece, apoyando en el descongestionamiento del aparato judicial y sobre todo brindando un beneficio a la población en cuanto a costos y tiempo de resolución se refiere, generando de paso oportunidades para llevar el servicio a todas las esferas sociales.

De esa manera, la mediación se ha abierto con un fuerte paso, un gran espacio en la agenda de trabajo estatal, consolidándose cómo un requerimiento ciudadano en auge el cual dentro del marco constitucional ecuatoriano, se

encuentra amparado bajo el Art. 85 de la Constitución de la República del Ecuador, pues es una responsabilidad del Estado el garantizar la aplicación de acciones que velen por el desarrollo y bienestar del conglomerado orientándose en hacer efectivo el buen vivir y velar por el cumplimiento de derechos civiles.

Con estos antecedentes, a fines del 2013, nace la idea de fortalecer su utilización e implantarla como una política pública de modo que la ciudadanía pueda optar por seleccionarla entre las herramientas judiciales ofertadas y a la vez que cuente con los medios necesarios para acceder a este servicio. En función de ello, se han llevado a cabo una serie de labores por parte del órgano administrativo, las cuales se supone han justificado el accionar estatal frente a este requerimiento, sin embargo es ahora necesario evidenciar si los cambios y acciones tomadas han sido aplicados bajo esquemas de validez y funcionalidad, tomando en cuenta que han pasado ya tres años desde que este proyecto tuvo su iniciativa.

En ese sentido, la investigación presenta una revisión cualitativa y cuantitativa al proceso de asentamiento de la metodología en el Ecuador, es decir describe que tanto se ha logrado involucrar la metodología en el diario vivir del ciudadano ecuatoriano acompañado de una descripción de sus generalidades y características principales, partiendo de una visión explicativa y temporal al panorama jurídico del país en lo que al uso de la mediación respecta. Para facilitar su comprensión, se la ha dividido en cuatro capítulos:

El primer capítulo parte por hacer una conceptualización y caracterización de la mediación, prestando especial atención a la identificación de las generalidades más representativas de la metodología acompañados de una aproximación a su aplicabilidad y formas de empleo en el país, contrastándola no solo con la justicia ordinaria sino también con otras figuras relacionadas como la negociación y el arbitraje, de tal manera que se pueda tener una idea clara sobre su funcionamiento, resaltando en este punto que de manera general, una de las falencias latentes en el sistema ecuatoriano es la ausencia de

información y medios efectivos de comunicación que permitan a los ciudadanos conocer temas de interés que mejoren sus condiciones de vida. Al respecto, cabe mencionar que uno de los factores que han motivado la ejecución de esta investigación corresponde precisamente a la idea de dotar de una herramienta académica que aporte a la instrucción del conglomerado de modo que puedan conocer y formar parte del ventajoso proceso de mediación, eliminando el obstáculo del desconocimiento que en gran parte los separa de su empleo.

Tras abordar estos aspectos y una vez teniendo claro que es la mediación, el segundo capítulo presenta una reseña de la trayectoria que ha venido teniendo esta metodología en el Ecuador con el objetivo de comprender y visualizar como ha sido su evolución partiendo desde sus primeros acoplamientos globales, necesarios para entender a qué se debe su apareamiento e introducción al campo nacional, dentro del que se hace una revisión al empleo y tratamiento que ha recibido desde su incorporación en el país, acompañados por una descripción de las problemáticas judiciales que renacieron y fortalecieron el interés por la aplicación de este sistema de resolución de conflictos.

Para el tercer capítulo se intenta abarcar el direccionamiento de la mediación hacia su configuración como una política pública, revisando por supuesto en primer lugar que es una política pública, a la par de una exploración al proceso de su formulación y edificación en el contexto ecuatoriano, recabando la oportunidad de su empleo y adaptación al escenario nacional bajo un marco legislativo, resaltando que es necesario seguir ciertos criterios y lineamientos para poder validar a la mediación como tal. Aquí se examinarán de igual manera, los objetivos que motivan su inclusión para luego seguir con la revisión de los proyectos y actividades que han sido desarrollados por el gobierno de turno durante los tres últimos años de haber sido tomada la decisión de su implementación al sistema judicial.

En el cuarto capítulo se verificará cuán efectivo ha resultado su asentamiento tras el accionar gubernamental hasta diciembre del 2015, utilizando para ello



los indicadores de gestión y manejo efectivo de políticas públicas elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), de modo que se obtenga un resultado claro de la situación en la que se encuentra actualmente su empleo y de esa forma se logre determinar un panorama de su aplicabilidad frente a los retos y obstáculos venideros, prescribiendo sus posibles amenazas y oportunidades, y mediante ello plantear una proyección futura de su desarrollo nacional y regional.

Finalmente, con los resultados obtenidos se disponen una serie de conclusiones y recomendaciones donde se reflejan varias ideas y críticas al sistema judicial ecuatoriano, que buscan sobre todo contribuir al debate de atribuciones y competencias de las herramientas judiciales del país, proponiendo con ello lineamientos para el entendimiento, aplicación y formulación de una posible política pública que ayude al desarrollo del Ecuador en caución de sus principios soberanos. El aporte de las Ciencias Sociales a la comprensión y mejoramiento de la justicia es crucial, justamente por representar un contrapeso a la opinión impartida por el soberano y a los actores que la encarnan, aclarando no solo el rumbo que toma la justicia, sino a la vez delineando guías de consumación de una herramienta jurídica que fomenta relaciones pacíficas enmarcándose como una alternativa confiable que trasciende el enfoque represivo, recuperando la comunicación y la buena convivencia en y con el Ecuador.

## **CAPÍTULO I. ENTENDIMIENTO DE LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR**

### **1.1 ¿Qué es Mediación?**

Para dar inicio a la investigación, es necesario empezar por determinar a qué hace referencia el término “mediación”, pues a pesar de ser una práctica bastante remota, en el Ecuador representa aún una terminología moderna por lo que se mantiene desconocida o es confusa para gran parte del conglomerado e impera partir por definirla con el fin de que esta sea entendida y divulgada hacia la población. Dado que sus múltiples facetas han adecuado una serie de conceptualizaciones diferentes dependiendo el área y la forma en la que sea aplicada, es fundamental señalar que para motivos de esta investigación se tomará específicamente la mediación en el área judicial, es decir aquella que es ofrecida cómo un servicio social por parte del Estado a sus ciudadanos y puede ser utilizada por el conglomerado para poder resolver sus controversias, encontrar acuerdos o determinar arreglos bajo el marco legislativo nacional.

La mediación entonces, consiste en un procedimiento de resolución de conflictos en el cual un tercero, conocido como mediador, facilita el diálogo y entendimiento entre dos o más partes, guiándolos hacia un mismo objetivo: encontrar un acuerdo en la medida satisfactorio para ambas a través de un mecanismo de carácter pacífico y participativo.

Esta herramienta representa una alternativa de gestión de conflictos y arreglo de controversias diferente a la justicia tradicional ecuatoriana la cual se basa en el tradicional derecho ordinario, pues plantea espacios que apegados al marco de la ley, permiten a las partes involucradas ser las protagonistas en la toma de decisiones, es decir interactuar entre ellas para fijar que es lo que más se adecúa a sus intereses, volviéndola de esa forma en una oportunidad para el fortalecimiento de las relaciones sociales mediante encuentros que potencialicen la confidencialidad y la creatividad de sus participantes.

En el Ecuador, su definición se encuentra establecida en el artículo 43 de la Ley de Arbitraje y Mediación que menciona: "...es un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, extrajudicial y definitivo, que verse sobre materia transigible y ponga fin al conflicto."(LAM, Registro Oficial 145, 1997) Conceptualización que se ha acuñado al término hasta la actualidad, renovando su presencia en la reforma constitucional del año 2008 donde es reconocida como una herramienta para la resolución de disputas con sujeción a la Ley, eso quiere decir que al igual que la sentencia de un juicio o el veredicto de cualquier otro mecanismo jurídico, el acuerdo logrado se conforma como "de última instancia" y su tipología es de carácter legal, por lo que la ciudadanía puede ponerla en práctica con la confianza de que los resultados obtenidos serán respetados y estipulados bajo el amparo de la ley nacional.

Dado que la investigación se enfoca específicamente en el Ecuador, su conceptualización de igual manera gira en torno a las disposiciones legales que este posee, por lo que una de las definiciones que debe ser tomada en consideración es la de Gustavo Jalkh, actual Presidente del Consejo de la Judicatura y uno de los principales motivadores e impulsores del establecimiento de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en el Ecuador, pues este concepto ha sido el que se maneje institucionalmente dentro del Consejo de la Judicatura y ha sido replicado en todos los discursos e información promocional en cuanto a la mediación se refiere. El menciona al respecto de la mediación que:

*...es un proceso alternativo por el cual un tercero neutral intenta, a través de la organización de intercambios entre las partes de un conflicto, permitirles confrontar sus puntos de vista y buscar con su ayuda una solución al conflicto que los opone. Este tercero no es ni juez ni negociador sino un planificador creativo. (Jalkh, 2013, p.13)*

Tomando en cuenta que a lo largo del tiempo se han propuesto varias definiciones y apreciaciones del mecanismo, no solo a nivel local sino alrededor de todo el globo, es importante señalar también aquellas más significativas y de

mayor trascendencia para la investigación, de modo que se pueda contar con una idea clara y de cierta manera más precisa de su conceptualización.

En primer lugar, Christopher Moore, teórico americano líder en el manejo y resolución de conflictos, argumenta que: *“La mediación es la intervención en una disputa o negociación, de un tercero aceptable, imparcial y neutral que carece de un poder autorizado de decisión y ayuda a las partes a alcanzar su propio arreglo mutuamente aceptable”* (Moore,1995, p.43). Este personaje involucra en su definición una característica importante de ser mencionada en este punto, la capacidad que poseen las partes para llegar o no a entablar un acuerdo tras consumarse la mediación sin obligatoriamente tener que hacerlo, siendo así que este procedimiento le brinda a los ciudadanos la libertad de poder utilizar una herramienta jurídica que de no ser efectiva puede derivar a la justicia ordinaria, planteando la oportunidad de contar con una antesala en la que se puede aclarar, conocer y debatir los intereses y motivaciones de la contraparte.

Teniendo precisamente este enfoque de reconocimiento y sobre todo de tolerancia entre las partes, el abogado y procurador argentino Alejandro Nató argumenta que: *“La Mediación constituye un espacio de tratamiento de las diferencias y/o de las divergencias, de reconocimiento de la otredad, de construcción de la trama social, de diálogo con otras conciencias y con el mundo.”* (Nató, 2006, p.24)

Abarcando lo mencionado y a modo de resumen, una de las definiciones más completas corresponde al autor ecuatoriano Eduardo Zurita Gil quien menciona:

*La mediación es un procedimiento no adversarial, aunque estructurado, es informal y voluntario, por el cual un tercero imparcial –mediador o facilitador- centrándose en los intereses de las partes, las ayuda a comunicarse, a salir de sus posiciones y encontrar una fórmula de solución mutuamente satisfactoria, que evite someterse a un tedioso y desgastante proceso judicial.* (Zurita, 2001, p.32).

Como se puede ver, esta herramienta judicial sumamente sencilla de ser definida y entendida por el conglomerado, sin embargo la importancia de su esclarecimiento radica en el miedo y el recelo que posee la población para con su aplicación, pues creen que al ser método alternativo que no involucra el dictamen de un juez, los resultados obtenidos no serán válidos y más bien empeorarán o retrasarán la obtención de un acuerdo legítimo, sin embargo como se ha señalado la mediación propone un espacio lícito en el que la ciudadanía que a ella recurra puede escucharse y fundamentalmente cambiar su cultura de enfrentamiento y agresividad por una de tolerancia y cooperación.

## **1.2. Características de la Mediación en el Ecuador**

A raíz de la expedición de la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) se establecieron una serie de lineamientos y condiciones a las que debe apegarse este procedimiento, las cuales principalmente se basan en parámetros que guían un adecuado comportamiento tanto de los participantes como del mediador, buscando con ello que el mecanismo sea llevado de una manera controlada y se mantenga al margen de los principios legislativos ecuatorianos que regulan su configuración. Considerando que al igual que su definición, conocer sobre las particularidades que presenta el sistema de mediación resulta sumamente importante sobre todo si se desea adaptarlo como una política pública que permita el uso recurrente de esta herramienta jurídica al conglomerado ecuatoriano, se expone a continuación a mayor detalle cuáles son y a qué hacen referencia sus principales tipologías:

### **1.2.1. Confidencialidad**

Como lo indica Suarez "*...todo lo que se diga en el proceso debe mantenerse secreto para todos los terceros ajenos a la mediación*" (Suarez, 2005, p.12). Con esta característica se hace referencia a que la información producto de un proceso mediación, tanto aquella que forme parte de su audiencia como aquella que se encuentre plasmada en el acta de resolución, no debe ser revelada a ningún individuo que no pertenezca al proceso, por ninguna de las partes, en ninguna de las instancias a presentarse, esto incluye a quien se

desempeñe como mediador. Así se ha estipulado en el Art. 50 de la LAM que menciona:

*La mediación tiene carácter confidencial. Los que en ella participen deberán mantener la debida reserva. Las fórmulas de acuerdo que se propongan o ventilen no incidirán en el proceso arbitral o judicial subsecuente, si tuviere lugar. (LAM, 1997, Art. 50).*

Este punto debe ser explicado y consentido en primera instancia por los participantes, lo que comprende también a quienes se encuentren de una u otra forma conectados al proceso como los abogados, asesores, etc. Sara Horowitz menciona al respecto que: *“Toda la información recibida...se mantendrá dentro del programa de mediación. Cualquier excepción a la confidencialidad debe aclararse con las partes antes de que acepten participar del proceso.”* (Horowitz, 1997, p.130)

Al dar inicio un proceso de mediación, el mediador debe entonces encargarse de emitir un *consentimiento informado*, de modo que precise a los participantes las legalidades y obligaciones a contraer, tomando en cuenta que es uno de sus derechos: *“acceder a información sobre el proceso de mediación, y cuando sea necesario, acerca de sus derechos legales, opciones o recursos relevantes, antes de participar en la mediación, consentirla o aprobar los términos de un acuerdo allí alcanzado.”*(Ibídem, p.130)

Es así que durante toda su realización y especialmente tras presentarse las reuniones en privado por ejemplo donde las partes exponen información muy privada al mediador en busca de guía, los participantes se comprometen a actuar con sigilo, evitando caer en predilecciones o imposiciones fruto de la información brindada. Al respecto, es importante señalar que el Art. 50 de la Ley de Arbitraje y Mediación (1997) permite el quebrantamiento de este principio únicamente cuando ambas partes renuncien a su aplicación.

De esa forma, la confidencialidad impone los límites de transferencia de información, tanto en reuniones conjuntas como privadas, recordando que este

es un procedimiento que efectivamente busca generar un dialogo más distendido donde sus actores se abran en sus intervenciones dada la confianza que establezcan con el mecanismo. La mediación mantiene encerrada la información únicamente para quienes hayan participado de la misma, lo que a comparación del procedimiento ordinario tradicional en el país, da un giro al enfrentamiento de las partes logrando que estas se involucren de mejor y mayor forma.

Se observa con todo ello la grandiosa oportunidad que representa esta política pública para el conglomerado, pues es la clave para abrir puertas al dialogo ya que consigue que las partes abandonen esa figura de enajenamiento, se involucren y cooperen, actuando con objetividad. Es al menos de esa forma que la mediación debe configurarse en el país, fortaleciendo los lazos sociales entre sus ciudadanos, ampliando el margen de armonía ciudadana.

### **1.2.2. Neutralidad**

Ahora tomando especial atención al papel que cumple el mediador, quien en su rol de guía del procedimiento, no debe recaer en predilecciones ni favoritismos de ninguna índole. Sara Horowitz lo ha señalado en este caso como:

*...el principio que afirma el derecho de las partes a un proceso de mediación que les sirva de un modo justo y equitativo, y a contar con mediadores que se abstengan de todo prejuicio o favoritismo, percibido o real, de hecho o de palabra. (Horowitz, 1997, p.131)*

Si bien la justicia ecuatoriana ha hecho costumbre de que sea el juez el encargado de manejar el proceso y determinar la sentencia, en la mediación las partes actúan en representación de sí mismas, por lo que el acuerdo no se impone, son las partes quienes deciden lo más adecuado acorde sus intereses, en otras palabras son los involucrados quienes consienten todo lo convenido, asintiendo y construyendo un diálogo balanceado; el mediador únicamente maniobra de manera que ello sea cumplido a cabalidad en todo el proceso.

Esta característica es totalmente innovadora y diferente a la acostumbrada justicia ordinaria, pues a más de fomentar también a un dialogo distendido que mantenga las relaciones interpersonales posterior a ser aplicado el procedimiento, deslinda a la ciudadanía de una dependencia institucional que ha tenido el conglomerado ecuatoriano durante años debido a que las personas comúnmente recurren al órgano judicial sin antes intentar si quiera solucionar sus controversias con el dialogo, pues han hecho de la justicia un servicio que los deslinda de su capacidad de decisión y auto tutela de sus problemas. No obstante esta metodología llama a la interacción ciudadana, a la plática y a la cooperación de sus participantes, pues aun siendo ofrecida como un servicio institucional, quienes toman la batuta para su realización y el control sobre los resultados son los propios ciudadanos.

### **1.2.3 Voluntariedad**

Otra particularidad importante es la voluntariedad, siendo este *“el principio que reconoce el derecho de las partes a participar libremente en el proceso de mediación.”* (Horowitz, 1997, p.131) Sin duda, una de las bases de este mecanismo se edifica sobre la autonomía de la voluntad, pues como se ha mencionado las partes son quienes deciden si someterse o no a él, desde el momento en que seleccionan un procedimiento para dar seguimiento a su querrela.

En contraste a la neutralidad que recae en mayor medida sobre el mediador, la voluntariedad se asienta directamente sobre las partes contrariadas. Efectivamente el *“...asistir a una audiencia de mediación y llegar a un acuerdo es únicamente potestad de las partes en conflicto y de nadie más...”* (Echanique, 2011, p.62).

Este es otro de los factores que destaca en el mecanismo, pues los ciudadanos no se ven presionados ni mucho menos atados al desarrollo del procedimiento, razón por la que participan con mayor apertura y tranquilidad sabiendo que sus acciones no necesariamente conducirán a imposiciones legales que puedan afectarlos directamente, sino que más bien representa una oportunidad



adicional para entablar el diálogo con la contraparte y evitar en ciertos casos, sentencias arbitrarias. En este punto cabe mencionar que en el Art. 15 de la LAM se contempla el agotamiento de este recurso para poder acceder a otra herramienta como el arbitraje, situación que sería muy funcional en el caso de aplicarse a la justicia ordinaria funcionalmente.

#### **1.2.4 Flexibilidad**

Continuando con el desglose de características encontramos también la flexibilidad, la cual hace referencia principalmente a que el mecanismo no mantiene una estructura fija ni procedimientos establecidos con rigurosidad que lo vuelvan tedioso y complicado, más bien es adaptable acorde la creatividad e iniciativa de sus participantes.

Apremia aclarar que flexible no significa ilegal, más bien hace referencia a que cada caso es único y las partes siempre pueden participar con ideas y propuestas tanto en el manejo del procedimiento como aportando soluciones que se adecuen en mayor grado a su situación e intereses de sus participantes, en muchos casos sin necesariamente aplicar las sentencias preestablecidas en los Códigos y procedimientos judiciales del país, pero si manteniéndose en el marco de lo que la ley prescribe. Por ejemplo una situación de conflicto por alimentos donde el padre presenta mora y desregularización en el pago de sus deberes debido a que se encuentra desempleado o posee acción laboral por temporadas, puede tomar como opciones que el valor sea acorde la cantidad mensual que posea de ingresos o que el deber no necesariamente sea monetario sino puede ser en víveres o útiles permitiéndole al padre gozar de libertad para mejorar sus condiciones de trabajo y garantizar así el cumplimiento de sus obligaciones con sus hijos; esta misma situación en un proceso de demanda tradicional de acuerdo al Código de la Niñez del Ecuador (2003, Art. 102) hubiese resultado en el pago de un monto fijo mensual que, de no ser cumplido en un tiempo máximo establecido, implicaría incluso prisión.

También es importante mencionar que su flexibilidad recae asimismo en el acceso que pueden tener al proceso pues, pues si bien se menciona en el Art.

43 de la Ley de Arbitraje y Mediación 1997 que tiene un rasgo extrajudicial, es decir que se realiza fuera del juicio, este también puede tomar un carácter interno y realizarse una vez iniciado el litigio lo cual es amparado por el Código Orgánico de la Función Judicial, (2009, Art. 130.11) que señala: “De considerarlo conveniente los tribunales o juezas y jueces podrán disponer que pasen los procesos a una oficina judicial de mediación intra procesal manteniendo la misma finalidad.”

### **1.2.5 Cooperativa**

Como se ha mencionado hasta el momento, una de las características que compone una clave para un proceso de mediación eficiente es precisamente la cooperación de las partes, pues los involucrados deben trabajar conjuntamente en un sondeo de soluciones que les permita dar fin a su controversia. Esto auxilia a romper las brechas de oposición que los mantiene distantes al retomar la interacción que se detuvo entre ellas o que cruzó sus intereses, aliviando las tensiones que los hizo recurrir al procedimiento. Torrego menciona al respecto que:

*...es una negociación cooperativa, en la medida que promueve una solución en la que las partes implicadas ganan u obtienen un beneficio, y no sólo una de ellas...porque evita la postura antagónica de ganador-perdedor. Por este motivo, también es un proceso ideal para el tipo de conflicto en el que las partes enfrentadas deban o deseen continuar la relación. (Torrego, 2003, p.11)*

El rol del mediador en este caso se fija en coordinar que su trabajo sea funcional, es decir que las partes no pierdan el su objetivo ni determinen posiciones estáticas o completamente antagónicas, encaminándose en que ellas colaboren por conseguir un resultado racional y mutuamente satisfactorio. Es en este punto donde se puede notar cuan factible resulta la institución del mecanismo como una política pública para fortalecer y mantener las relaciones sociales. Si advertimos el panorama mundial y las necesidades que están teniendo las diferentes esferas del país, tanto familiar, como civil y laboral,

debemos tomar en cuenta que una de las necesidades latentes es mejorar y fortalecer lazos sociales entre los ciudadanos, que disminuyan los índices de violencia y confrontación, permitiéndoles en su lugar afrontar situaciones aún más complicadas a nivel social y político del país, instando por ejemplo a través de la mediación al concilio familiar, a la remediación justa y confortante, al acuerdo pacífico y efectivo.

### **1.2.6 Celeridad**

Gracias a las particularidades que han sido expuestas, se ha encontrado que la velocidad en la que se desarrollan los procesos de diálogo en la mediación logran evitar el desgastante trámite burocrático al apuntar directo a la solución de las problemáticas poniendo cara a cara a sus involucrados. La celeridad de la mediación, la cual hace referencia a *“la agilidad del proceso, el tiempo de tramitación y resolución...”* (Echanique, 2011, p.58) destaca por ser *“...más corto que el proceso judicial ordinario”*. (Ibídem, p.58). Y en conjunto, esta prontitud hace evidente no solo la rapidez con la que logran llegar las partes a un acuerdo al interactuar directamente, sino que también hace hincapié en la reducción de pasos, procedimientos y trámites burocráticos que impiden y demoran su resolución.

En el Ecuador, el promedio aproximado para dar dictamen judicial a una causa presentada a la justicia ordinaria se configura oficialmente entre tres meses hasta un año de acuerdo a información brindada por el Centro de Información del Consejo de la Judicatura, sin embargo no es desconocido que los trámites pueden extenderse ampliamente, presentándose casos que rondan más de diez años o que incluso han sido archivados sin recibir solución alguna.

Con esta perspectiva, la mediación resalta sobre todo en el aspecto práctico pues lo vuelve totalmente palpable para los ciudadanos quienes pueden evidenciar la brevedad y facilidad con la que sus controversias son resueltas. Con la mediación, llegar a dar solvencia a un caso puede darse hasta en una sola sesión que dure pocas horas, en la mejor de las situaciones y dependiendo de la materia. De esta manera pueden ser atendidas con premura

situaciones de ámbito laboral o familiar que requieren de una atención inmediata debido al valor social y emocional que ellas cargan, asentándose como una vía eficiente para dar solución a pequeños problemas de la población pero que a la larga poseen un trasfondo importante.

### **1.2.7 Económica**

La última pero no menos importante característica seleccionada y que ha causado especial interés en el conglomerado ecuatoriano por el manejo de este mecanismo corresponde al ahorro de recursos tanto económicos como temporales y energéticos que brinda la mediación, ya que en primer lugar reduce simbólicamente los costos monetarios al reducir el tiempo de tramitación junto a las grandes inversiones en abogados y asesores, además de simplificar procesos tediosos y burocráticos evitando consigo el deterioro de relaciones producidas por un agotante juicio.

En efecto, mediante la resolución 014-2015 del Consejo de la Judicatura se ha determinado que la mediación sea impartida en el país como un servicio público de forma gratuita, exceptuando aquellas que tengan origen patrimonial e indemnizatorio. En este caso, las situaciones en materia de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia como establecer la tarifa de pensiones alimenticias o el régimen de visitas, asuntos de convivencia vecinal o territorial o situaciones laborales que respecten a liquidaciones y jubilaciones, siempre que estas sean solicitadas por el trabajador, no tienen ningún costo alguno. Mientras que las áreas: civil, mercantil, indemnizatoria, inquilinato, tránsito o laboral, en el caso de ser solicitada por el empleador, poseen un costo simbólico establecido de acuerdo a una tabla de tarifas, cuya base es de \$ 20, 00 dólares para agendar la audiencia de mediación, y de llegarse a un acuerdo se cancela una tarifa de acuerdo al monto base de transacción que oscila entre el 1 y 1,5% de la *cuantía*; esto de acuerdo a información obtenida directamente en el Centro de Mediación de la Función Judicial de la ciudad de Quito y la página informativa de la Función Judicial del Ecuador (2015). Respecto a centros de mediación privados, como Cámaras de Comercio o Colegios de Abogados, por lo general

mantiene una regulación similar, estableciendo valores porcentuales que varían acorde a la situación y cantidad a mediar.

Hay que resaltar que de todas las características expuestas, el ser económica es un valor extra que le ha permitido ser integrada como política pública, pues en ella recae la significatividad del mecanismo al ser una representación social real de justicia y permitir que todas las esferas se acoplen y accedan a esta herramienta judicial, las que con el procedimiento ordinario han estado lejos de alcance para miles de ciudadanos que no poseen la capacidad económica para solventar un juicio, el cual no es inmediato sino extenso e impredecible por lo que requiere una inversión durante largos años, es así que proponer una salida barata y efectiva debe motivar su pronta y funcional institución en el Ecuador.

### **1.3. ¿Quiénes pueden acceder a la mediación en el Ecuador?**

Una vez entendida la configuración del procedimiento es ahora necesario determinar de qué manera y quienes pueden ser partícipes de este procedimiento para que la ciudadanía sepa si califica para su selección y eliminar poco a poco esa extrañeza que impide su pleno empleo. En concordancia con lo establecido en el Art. 44, Incisos 2º y 3º de la Ley de Arbitraje y Mediación, son capaces de solicitar y formar parte de un proceso de mediación:

*...sin restricción alguna, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas legalmente capaces para transigir. El Estado o las instituciones del sector público podrán someterse a mediación, a través del personero facultado para contratar a nombre de la institución respectiva. (LAM, 1997, Art. 44)*

Con ello se hace referencia a todas las personas mayores de 18 años que sean capaces de tomar decisiones legales por su cuenta podrán optar por desarrollar el mecanismo en el caso de verse involucrados en algún proceso judicial, además de hacer hincapié en el involucramiento también del sector público para con el procedimiento, siendo así que en casos principalmente de afectación y

daños a bienes públicos, se han logrado facultar un representante del administrativo que participe en una mediación y pueda así llegar a un acuerdo con los ciudadanos, lo cual hasta ahora se ha presenciado en contadas ocasiones.

Para acceder al servicio en el país, es importante que la población tenga en cuenta que de acuerdo al Art. 45 de la misma Ley, se estipula que: “La solicitud de mediación se consignará por escrito y deberá contener la designación de las partes, su dirección domiciliaria, sus números telefónicos si fuera posible, y una breve determinación de la naturaleza del conflicto”. Una de las partes deberá acercarse entonces a una institución que ofrezca el servicio y solicitar se lo lleve a cabo, siendo este únicamente aplicado con la previa aceptación de sus participantes.

Además, aunque para participar de la mediación en el Ecuador, los ciudadanos deben autenticar su mayoría de edad y su posibilidad de transigir, dada la versatilidad de este procedimiento, se lo ha podido llevar a otras instancias, las mismas que por supuesto no están incluidas como herramientas oficiales de acción legal, pero que han nacido fruto del fortalecimiento de este proceso como una política, tal es el caso de los semilleros de convivencia que se trabaja con el Ministerio de Educación y que será explicado más adelante con mayor detalle, los cuales incluyen la participación de niños y jóvenes en sus centros educativos que cultivan mediante la emulación de pequeños y sencillos procesos una cultura del diálogo desde temprana edad.

#### **1.4. ¿En qué materias se puede mediar en el Ecuador?**

Aún pese a la gran versatilidad y adaptabilidad que expone el mecanismo, la mediación no ha podido ser introducida a todas las esferas y ámbitos judiciales dado que las causas que dan origen a la controversia no aceptan de acuerdo a nuestra legislación la figura de transaccionalidad. En efecto, aunque la mediación posee fronteras de acción que son extensamente porosas y se han adaptado fácilmente a cualquier contexto, deben apegarse al tratamiento que plantea la legislación ecuatoriana, recordando que:

*No es un proceso que pueda suplir las carencias o inconvenientes que presente el proceso judicial. Es, entre varios, un sistema adecuado para tratar algunos desacuerdos, pues no todos los conflictos son mediables, ofreciendo a las partes implicadas un sistema diferente al generalizado litigio. (Hinojal, 2005, p.151)*

En el Art. 13 de la Ley de Arbitraje y Mediación (1997) se puede observar que son susceptibles de mediar los conflictos que versan en materia transigible, entendiéndose por transigible aquello con lo que se puede negociar, es decir por ejemplo:

- En el área familiar situaciones respecto a pensiones alimenticias, régimen de visita, tenencia o ayuda prenatal.
- En asuntos civiles las más regulares son la demarcación territorial, cobro de deudas, herencias, inquilinato o daños y perjuicios materiales.
- En materia laboral se puede mediar el pago por finiquito más no derechos adquiridos como número de días de vacaciones o afiliación al seguro social. Ejemplos.
- También puede ser utilizada en asuntos de tránsito en el que no haya víctimas mortales y los daños sean materiales.

Como complemento, el Manual de Mediación y Derechos Humanos de Eduardo Zurita señala:

*En cuanto a la materia y contenido de los conflictos, en principio no existen límites, salvo el orden público. Incluso, según los países, además de cuestiones civiles o de derecho privado, pueden restringirse casos penales menores, disputas públicas como cuestiones de medio ambiente y enfrentamientos raciales y religiosos. (Zurita, 2001, p.8)*

En concordancia con el Código Civil (1997, Art. 2375), en el Ecuador no se debe mediar cuando se *trata* “delitos de orden público o violación de derechos que constituyen delitos.” Es decir todo aquello que ataca o compromete directamente la integridad de la contraparte o terceros. No se puede mediar

entonces en materia de: derechos humanos, derechos fundamentales, asuntos constitucionales, asuntos tributarios o acciones de nulidad. En el caso de los delitos penales, aunque no pueden ser mediados, continúan siendo motivo de debate pues acorde a investigaciones, aquellos individuos que cometen el delito sin antecedentes demuestran buenos resultados tras un proceso de mediación que subsane sus daños, haciendo énfasis especialmente en delitos de violencia doméstica o adolescentes infractores, donde la aplicación de este mecanismo a pesar de darse en situaciones muy particulares ha dado grandiosos resultados abriendo canales para la comunicación intra familiar.

Con lo mencionado, se puede resaltar el amplio campo de acción que propone la aplicación de esta herramienta para la solución de controversias, pues al tomar en cuenta que en el Ecuador la mayor parte de casos presentados a la justicia versan precisamente en áreas susceptibles de mediar, y que son estas aquellas que en mayor medida han atascado el Sistema Judicial dada su elevada presencia en número y la ausencia de figuras que se encarguen de tramitarlas con rapidez, se justifica la necesidad de desplegar opciones judiciales como la mediación, que bajo marcos legales e institucionales obtengan resultados más ágiles, efectivos, y confiables para la ciudadanía. Además, se destaca su ánimo por formar una cultura de diálogo que se enfoque principalmente en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el desarrollo y conservación de buenas relaciones interpersonales, recordando que su campo de acción está ligado a las áreas más cercanas a la cotidianidad ciudadana como la familiar, laboral y civil.

### **1.5. ¿Cuándo se puede acceder a un proceso de mediación en el Ecuador?**

Como se mencionó con anterioridad, la mediación es un procedimiento de carácter extrajudicial por lo cual pueden acceder a ella, en cualquier momento, las partes que deseen resolver sus conflictos mediante este medio. Para ello, pueden elegir diferentes opciones estipuladas en la Ley de Arbitraje y Mediación (LAYM, 1997, Art.46):



- El primero es mediante la firma de un convenio en el cual se establezca que sea este procedimiento la herramienta a emplearse en caso de presentarse un conflicto, generalmente esto se registra en las cláusulas de los contratos civiles de cualquier orden.
- En segundo lugar cuando una o ambas partes acuden a uno de los Centros de Mediación registrado y presenta su petición de realizarla.
- En tercer lugar cuando la causa es derivada de un proceso judicial por un juez ordinario, reconociendo la potestad que ellos poseen para desplazar causas a que sean resueltas por mediación, siempre y cuando las partes lo consientan.

De estas puertas de entrada al procedimiento la más utilizada hasta el momento ha sido la derivación de casos a partir de un proceso ordinario establecido, pues se mantiene aún recelosa la petición directa de aplicar el mecanismo; sin embargo se ha logrado incluir el proceso a modos de “*figuras de prevención*” en contratos y acuerdos civiles de modo que se conforme como el primer recurso para eliminar disimilitudes y resguardar legalidad a los mismos, considerando en este punto por ejemplo el valor de la relación contratista-contratante y desvinculando de cierta forma a una justicia ordinaria que retrasaba la búsqueda de soluciones y enfrentaba a las partes negativamente, provocando que incluso los contratos pierdan su validez y vigencia sin encontrar antes remediación a sus controversias.

### **1.6. El Acuerdo de la Mediación**

El fruto final del proceso de mediación es efectivamente lograr un acuerdo satisfactorio entre las partes, el cual “...*evita o pone fin a un litigio entre ellas.*” (Ciurana, 2005, p.68) Luego de realizar todo el trabajo cooperativo y reflexivo, en el mejor de los casos, el procedimiento finalizará con la firma de un acuerdo de carácter lícito y que consciente la voluntad de sus involucrados.

Este ha sido uno de los puntos que requiere especial atención y difusión a la ciudadanía, pues es aquí donde recae parte de su desconocimiento e incredulidad, al considerar que dada la informalidad y facilidad con la que es

llevado el mecanismo, las acciones a posterior no serán lícitas, sin embargo es justamente en esta instancia donde el mecanismo toma mucho más presencia al adoptar un carácter legal a través de la figura de “sentencia ejecutoriada”, ordenándose que:

...se ejecutará del mismo modo que las sentencias de última instancia siguiendo la vía de apremio, sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna, salvo las que se originen con posterioridad a la suscripción del acta de mediación. (LAM, 1997, Art.47)

Acorde a lo establecido en el Art. 47 de la Ley de Arbitraje y Mediación (1997): “El procedimiento de mediación concluye con la firma de un acta en la que conste el acuerdo total o parcial, o en su defecto, la imposibilidad de lograrlo”. Precisamente, este documento recoge el resultado de la mediación, pudiendo el mismo estructurarse de acuerdo a la LAM como:

- Las Actas que consten con el Acuerdo Total, donde se habrá llegado a un acuerdo definitivo, razonable y satisfactorio para las partes, finalizando las reuniones de mediación. Su cumplimiento es obligatorio.
- Las Actas de Acuerdo Parcial que son fruto de mediaciones inconclusas en las que aún faltan puntos por resolver producto del abandono del procedimiento logrando únicamente parte de los objetivos planeados, quedando cabos sueltos que recaerán ya en la justicia ordinaria.
- Un Acta de Imposibilidad que certifique que las partes no lograron encontrar un acuerdo, sea esto porque el mecanismo no resultó efectivo para su problemática, o porque una o ambas partes desertaron del proceso.

Cabe recalcar que una culminación efectiva recaerá en un acuerdo del tipo ganador-ganador (*win-win*) en el que ambas partes se sientan complacidas o al menos conformes con los resultados, a la vez que se apegue a los parámetros que la legislación nacional prescriba.

## 1.7. La Mediación y los MASC

Con las estas ideas expuestas, resulta muy fácil ahora identificar y reconocer cómo funciona y a qué hace referencia la mediación, sin embargo una vez llevada a la práctica se debe tener presente también que existen otros mecanismos que la acompañan, por lo cual en este punto amerita diferenciarlos unos con otros para poder determinar porque fue este el mecanismo seleccionado y no los otros para ser planteados como una política pública en el Ecuador. En efecto, la mediación forma parte de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), herramientas que si bien usualmente se encaminan en un mismo objetivo: encontrar convenios, soluciones y respuestas eficaces a los problemas ciudadanos, se diferencian unas a otras en pequeñas características que constituyen procedimientos totalmente distintos a la vez que comprometen diferentes resultados y consecuencias jurídicas.

La legislación ecuatoriana reconoce cuatro figuras alternativas a la justicia consuetudinaria: la negociación, el arbitraje, la conciliación y por supuesto la mediación. Estos procedimientos difieren principalmente por su proceso, sus involucrados, la metodología que llevan o la voluntariedad con la que actúan las partes. Aunque no son el objeto principal de esta investigación, su revisión y comparación ofrece más detalles sobre la funcionalidad de la mediación y sobre todo amplía la mirada hacia su la comprensión de su destacado accionar como herramienta jurídica, encontramos de esa manera entonces:

### 1.7.1. Mediación vs. Negociación

La Negociación es *“un medio básico para lograr lo que queremos de otros. Es una comunicación de doble vía para llegar a un acuerdo cuando usted y otra persona comparten algunos intereses en común, pero que también tienen algunos intereses opuestos”*. (Fisher, Ury y Patton, 1984, p.116) Este procedimiento se caracteriza por no contar con la participación de un *tercero*, es decir de un mediador o de una figura que entretenga su desarrollo; punto

que la diferencia directamente de la mediación dónde es vital la intervención de un mediador.

El perjuicio de la negociación es que suele perder de vista del hilo conductor y las motivaciones que llevaron a su empleo, por ello es usual observar la presencia de terceros, estos son los conocidos defensores o abogados de las partes, cuya labor se limita al asesoramiento individual de cada una de los participantes recordándoles cuál es su posición frente a la problemática, pero sin interponerse directamente en el proceso.

### **1.7.2 Mediación vs. Arbitraje**

Continuando con el enfoque de la participación de terceros, el arbitraje se compone como un mecanismo extrajudicial dónde las partes se someten a un árbitro o grupo de árbitros quienes imponen una decisión sobre el conflicto, siendo estos quienes deciden lo más adecuado al apego de la Ley.

El arbitraje, al imponer la decisión de un tercero se descifra como un método heterocompositivo, contrastándose enfáticamente con la mediación que se compone como un método auto compositivo, permitiendo que sean las partes quienes se apoderen de las decisiones. *“La mediación se distingue del Arbitraje por el hecho que llega a una solución que es propuesta pero que no es impuesta a las partes.”* (Guaglianone, 1966, p.156)

En el Ecuador, el arbitraje se ampara al igual que la Mediación, en la Ley de 1997, y es utilizado frecuentemente en temas de carácter administrativo donde amerita el conocimiento imparcial y técnico de un grupo de árbitros. No obstante, esta particular característica se inclina por que sea la mediación el mecanismo que se aplique como una política estatal, pues permite dotar de capacidades conciliadoras y enfatizar la percepción de justicia no solo en los profesionales que se dediquen a impartirla, sino en el conglomerado civil que participe de ella, maximizando el impacto que pueda tener el desarrollo de esa conciencia de justicia.

### 1.7.3 Mediación vs. Conciliación

*La conciliación es el procedimiento mediante el cual las partes en conflicto se apoyan en un tercero que sin emitir juicio o resolución con respecto al fondo del asunto, elabora propuestas o presenta diversas alternativas a las partes que les ayude a obtener una solución al litigio planteado, es decir, que asiste con las partes a que éstas tomen una decisión justa y razonable.*  
(Pacheco, 2004, p.28)

Este es un procedimiento muy particular debido a la gran similitud que mantiene con la mediación, es así que de acuerdo a la terminología jurídica del Ecuador, son considerados como sinónimos para hablar en general sobre los MASCs. La diferencia mínima radica en la facultad que el conciliador posee para aconsejar e intervenir en el proceso, influyendo o no en la consecución de acuerdos. Es decir, el conciliador puede brindar propuestas desde su cosmovisión del problema, cuidando provocar un beneficio mutuo a las partes, mientras que el mediador se limita a ser una guía de regulación e información de un correcto desenvolvimiento del proceso.

Conviene concluir esta conceptualización entonces, señalando que de las cuatro figuras expuestas, la mediación fue y ha sido aquella que más presencia ha tenido en el Ecuador en cuanto a Métodos Alternativos respecta, razón por la que su selección como política pública, aparte de todas las bondades expuestas, se ha dado por su fuerte practicidad y acoplamiento tanto a la configuración y normativa del sistema ecuatoriano como a la realidad del ciudadano común, exponiéndose desde su apareamiento como un armonizador social, poniéndose al recate del núcleo básico de las sociedades, la interacción pacífica entre sus individuos.

## CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR

### 2.1. Origen de la Mediación en el Ecuador

Una vez comprendida su conceptualización y teniendo una idea clara de su funcionamiento, cabe ahora preguntarse: ¿Cómo se ha desarrollado este mecanismo, al punto de querer fijarlo como una política pública en la modernidad? Si bien es cierto, la mediación es una herramienta que se ha reinnovado en la palestra judicial pues su apareamiento en el país data de 1963, convirtiéndose nuevamente en una alternativa novedosa y práctica que se impone con fuerza en la resolución de causas judiciales. Esta metodología, a diferencia de como la sociedad considera, no ha sido una idea totalmente moderna, sino más bien una adaptación de procedimientos históricos en los cuales se han inspirado las diferentes legislaciones en el globo, es por ello que para poder reconocerla como una política pública amerita mencionar la herencia judicial que ha tenido desde sus inicios, con el fin de entender a breves rasgos de dónde nace ese interés por fortalecer las conexiones sociales en base a un procedimiento de resolución de conflictos.

Al hacer una revisión a breves rasgos sobre el contexto mundial, un gran número de autores y juristas (Brown, 1982; Cohen, 1966; Munné & Villanueva, 2004) ubican el origen de la mediación entre las tradiciones de la Antigua China, quienes bajo la percepción oriental de mantener el honor como el valor más elevado del individuo, instituyeron esta figura para lograr consensos sin afectar las condiciones de sus participantes; además que su gran crecimiento poblacional obligaba a los ciudadanos a recurrir a métodos de resolución más populares conscientes de la aglomeración judicial que atravesaban, panorama que guarda similitud con el sistema ecuatoriano actual. Hoy en día, en China se considera molesto el acudir en primera instancia a la justicia sin antes procurar encontrar una solución directa con la contraparte, objetivo que se intenta replicar en el Ecuador a través de una cultura de dialogo. Estos conocimientos tienen su base en los pensamientos del filósofo y pensador Confucio, quien promulgaba la armonía de las civilizaciones, bajo la idea de que la buena

conducta controla las virtudes del hombre direccionándoles hacia un sistema de principios éticos, dónde el conflicto y su resolución están equilibrados.

El paso de esta filosofía por América Latina fue simultáneo, ello dado a que la institucionalización del método fue fruto del mismo paquete de reformas desarrolladas por el Banco Mundial y el Banco para la Reconstrucción y el Fomento tras el reconocimiento de las experiencias exitosas en toda Asia, Europa y Estados Unidos, este último creó la idea del tribunal multi puertas, en el que cada puerta es un mecanismo diferente para solucionar un conflicto, concepto que se esparció e incluyó en las legislaciones centroamericanas sin mayor repercusión.

La mediación fue reconocida internacionalmente el 18 de octubre de 1907 en la Convención de la Haya relativa a la conducción de las hostilidades, dónde se la instituyó como un mecanismo alternativo a los instrumentos de solución de disputas entre todos los países participantes y de la cual Ecuador también formó parte. Es así que años después, se convirtió en uno de los pioneros en instaurar este proceso al establecer la Ley de Arbitraje y Mediación LAM conjuntamente con Costa Rica y su "*Ley para la resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social*" en 1997, seguidos por Argentina y su Ley N°24573 que hace regir la obligatoriedad de la mediación prejudicial únicamente en la capital Buenos Aires, y Perú con su Reglamento de Conciliación Extrajudicial instaurado en 1998.

De esa manera, el asentamiento de esta filosofía oriental de comportamiento social en toda la región se basó en una idea de planificación y construcción del bienestar social que permitiese a los países construir un lecho social armónico tanto nacional como internacionalmente, que a su vez brinde una idea de convivencia y control de sus controversias a los ciudadanos, dándoles una oportunidad para construir un estado de bienestar.

### 2.1.1 De 1963 a 1997: Edificación del Sistema de Mediación en el Ecuador

Con este propósito, se incluyó la mediación al sistema judicial ecuatoriano, y a pesar de que como se dijo se ha tomado como referente el establecimiento de la LAM como una base para fijar el origen de la mediación en el Ecuador, su apareamiento formal se remonta a 1963 con la aprobación de la Ley de Arbitraje Comercial "...dictada por la Junta Militar de Gobierno según Decreto Supremo No. 735 y publicada en el Registro Oficial No. 90 del 28 de octubre del mismo año." (LAM, 1997). Esta normativa era únicamente de carácter mercantil, e incluía a la mediación como herramienta para resolver controversias comerciales entre empresas privadas, ya que no contenía transacciones con entes del Estado ni con personas civiles, sino exclusivamente con países, empresas y organizaciones con la finalidad de fortalecer y generar redes de comercio que enfrentaran los problemas que se atravesaban en con el mercado bananero el cual se desplomaba siendo el principal ingreso de la época.

Varios años después, y habiendo sido totalmente inoperante por el sistema judicial ecuatoriano en materia comercial, para inicios de los 90', la mediación fue instituida oficialmente como un procedimiento judicial, forjándose sobre la necesidad de reparar un panorama judicial deplorable, donde la crisis de corrupción se había apoderado del manejo de la justicia y los presupuestos asignados para su funcionamiento se desvanecían entre sus administradores a la vez que se agravaba la situación para quienes recurrían a ella. Así lo expresaba el Reporte N° 12777 presentado por el Banco Mundial (2003, p.22) tras realizar un análisis a la historia judicial del Ecuador: *"...los juzgados presentan una insuficiente organización administrativa, incluyendo una falta total de técnicas adecuadas de manejo de causas, la cual se agudiza en los juzgados de primera instancia de las ciudades con mayor carga poblacional del país."*, de la mano recomendaba vigorosamente realizar correcciones a los procedimientos e incluir figuras que alivianen la carga procesal.

De esa manera, con estos resultados obtenidos el 4 de octubre de 1994 el ex presidente Sixto Durán Ballén envió al Congreso el proyecto de reformas



judiciales las cuales fueron aceptadas en el debate del 12 de enero de 1995 e instituidas el 30 de agosto de ese año, mediante Decreto Ejecutivo No. 3029, documento en el que se decreta el Plan Integral para la Reforma de la Administración de Justicia (1995), basada en cinco ejes:

- Programa de soporte administrativo e información
- Programa de Métodos Alternativos de Resolución de conflictos
- Programa para la Ley y la Justicia
- Programa de infraestructura
- Proyecto de coordinación y administración de la reforma

Este último, funda la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en Ecuador Projusticia, una entidad conformada por técnicos y consultores encargados de guiar y regular el proceso de modernización del aparato judicial considerando que la administración de justicia no estaba en capacidad de manejarlos dado a los altos índices de corrupción que presentaba. Esta unidad, además de brindar apoyo técnico, administrativo y financiero, fue la encargada de manejar todo el presupuesto con el objetivo de efectivamente, hacer más transparente su aplicación siendo regulada al marco de parámetros internacionales.

Con estos antecedentes, el 19 de septiembre de 1996, y tras firmar el contrato de préstamo N° 4066 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por \$10,700.000 del cual el "...14% fue destinado al Programa de Métodos Alternativos de Resolución de conflictos para fomentar la comprensión, institución y manejo de los MASCs" (Banco Mundial, L4066, 1996), se destinó un monto de \$1,498.000 al cual se sumó además la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo bajo el convenio de cooperación no reembolsable para fomentar la justicia y cultura de paz en américa latina.

Esta cantidad permitiría fijarse en desarrollar una base normativa en el país la cual consienta poner en funcionamiento la oferta del servicio de esta metodología, auxiliando en el desfogue lícito de causas fruto de la crisis

burocrática que vivía el sistema judicial ecuatoriano de aquel entonces, apoyados en la necesidad de primero tener un sistema regulador que canalice eficientemente el desarrollo del procedimiento, y que a diferencia de la justicia ordinaria colapsada, pueda llegar a ser eficiente o al menos funcional.

### **2.1.2 Ley de Arbitraje y Mediación LAM**

Fue de esa forma que el primer paso dado para instituir a la mediación en el sistema nacional fue crear una normativa que ampare legislativamente la inclusión del procedimiento y reúna todas aquellas tipificaciones que vagamente habían sido determinadas hasta ese entonces, tanto en el Código de Procedimiento Civil como en la Ley de Arbitraje Mercantil. Aparece así la Ley de Arbitraje y Mediación del 4 de septiembre de 1997, plasmándose a través de sus 62 artículos como la base formal para la construcción de una estructura alternativa en la resolución de controversias. En ella se tipificaron todas las generalidades referentes al empleo del mecanismo, siendo una de sus innovaciones la incorporación de la figura de “*derivación procesal*”, que como ya se ha mencionado, le permite al juez direccionar causas hacia el empleo de este procedimiento cuando lo considere necesario.

De la mano, el Decreto Legislativo del 11 de Agosto de 1998 impulsó una reforma constitucional que registró por primera vez en la Constitución Política de la República del Ecuador, en el Título VIII DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, Capítulo 1: De los Principios Generales. Art. 191 lo siguiente:

*Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir...* (Constitución del Ecuador, 1998, art.191)

Ambas medidas conformaron los cimientos para el desarrollo del mecanismo dotándolo de reconocimiento, funcionalidad e inclusión civil, recordando que hasta el momento era aplicado solo para entidades mercantiles, por lo que estableció un punto de partida que guíe tanto a Projusticia como a las

iniciativas civiles al efectivo manejo y empleo de esta metodología, permitiéndoles actuar desde ese momento bajo el amparo del cuerpo legal más importante del Ecuador.

### **2.1.3 De 1998 a 2012: Acogida y Asentamiento de la Mediación**

Asegurando su instauración en el país bajo el amparo constitucional y contando con los fondos necesarios para ponerlo en funcionamiento aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), era hora de llevar el mecanismo a la práctica y buscar vigorizar su presencia dentro del contexto nacional. Para ello, Projusticia siguió las recomendaciones de ambas instituciones, fijando inicialmente la mirada en el desarrollo de un plan “piloto” para las ciudades de Quito y Guayaquil”, el cual consistía en adecuar espacios físicos en las respectivas Cortes de Justicia con el fin de efectuar, difundir, capacitar y orientar a la población respecto al funcionamiento de la Mediación, dando especial atención a casos de inquilinato, disputas laborales y familiares. Gracias a la gran aceptación que tuvo por parte del conglomerado, especialmente en la ciudad de Guayaquil, y acompañada de la idea de establecer un marco general para el fortalecimiento de la metodología en la zona sur del país, se decidió extender el plan a la ciudad de Cuenca.

De acuerdo al informe preestablecido por el Banco Mundial (L4066, 1996), para poder llevarlo a cabo se designaron un administrador y dos mediadores por cada sede, en total nueve personas a escala nacional, quienes conjuntamente con estudiantes de derecho y voluntarios que actuaban a manera de secretarios fueron los encargados de la incursión del procedimiento en el país.

Sin embargo para 1999, dada la fuerte crisis que atravesó el Ecuador debido a la inestabilidad política con los gobiernos de Bucaram y Alarcón, acompañada del impacto del Fenómeno del Niño, la caída del precio del barril del petróleo, la hiperinflación y la devaluación del Sucre que derivó en la dolarización, se tuvo que realizar recortes de presupuesto a todos los proyectos del Estado, a la vez que se perdió de vista las reformas y planes que se estaban llevando a cabo en otras áreas que no representaban una prioridad en aquel entonces, entre los

que precisamente se incluía el fortalecimiento de los MASCs. Cabe señalar que también, debido al enfoque que tuvieron los proyectos de Projusticia orientados únicamente en la habilitación de infraestructura y no en la incorporación de suficiente personal que lo maneje, el sistema de mediación tuvo que permanecer dos años sin continuar con un asentamiento pleno.

Para el 2002 se retomaron las actividades. Projusticia ejecutó proyectos en concordancia con la promoción y fomento de los MASCs, entre los que destaca la creación del Centro Ecuatoriano de Promoción de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (CEMASC) cuya labor se encaminó a generar espacios de debate entre diversos actores sociales con el objetivo de plantear opciones para el afianzamiento de una Cultura de Paz. Como resultado, se formó el Enlace MASC Ecuador que ideó encuentros entre jueces, mediadores y sociedad civil, de tal forma que se promuevan canales de acceso para la justicia alternativa. No obstante, su trabajo pasó casi por desapercibido ya que no prestó importancia a la promoción y difusión pública, además de incluir en los encuentros a los mismos representantes de la administración judicial tildada como corrupta, restándole apoyo y objetividad al proyecto.

Los años siguientes se vieron plasmados de una serie de eventos críticos en el sistema de justicia dada la inestabilidad política que aún sobrellevaba el país, así por ejemplo la destitución de la Corte Suprema de Justicia y la designación de la Pichi Corte en el 2004 constituyeron situaciones alarmantes que restaron nuevamente atención a la implementación de los MASCs en el Ecuador ya que por prioridad lógica, primero se fijaron esfuerzos en recuperar la administración de justicia que se encontraba totalmente perdida. En consecuencia, se asignó un vago uso del mecanismo como tal, determinándolo como una figura auxiliar sin mayor trascendencia al limitar su empleo a la resolución de casos muy particulares para optimar la fluidez de atención a las causas, siendo ideada únicamente como una herramienta de desfogue frente a la ausencia de herramientas judiciales. Con esto en mente, el Dr. Jorge Morocho al referirse al uso de la mediación mencionó que:

*La mediación no está plenamente difundida, porque reitero ni los jueces, ni los abogados y menos aún los litigantes, damos a esta diligencia el valor y la importancia debida en los procesos civiles. De allí que el litigante cree que esta diligencia es una parte del proceso para que su patrocinador se luzca...* (Morocho, 2004, p.49)

Coincide con lo mencionado, que la justicia ecuatoriana y con ello me refiero a los actores que en ella participan, habían entorpecido el empleo de la mediación dado que sienten que al alivianarse el sistema, su labor dejara de ser requerida o apegados al margen de corrupción, que dejaran de lucrar con tramites más rápidos y menos tediosos que involucraban abusos, gastos excesivos e incluso sobornos. Esta problemática, afectaba principalmente a los ciudadanos quienes se obstruían de utilizar un mecanismo bajo el telón del desconocimiento y el encubrimiento por parte de incluso los funcionarios judiciales cuya labor se debió fijar en la divulgación e inclusión hacia el mismo.

#### **2.1.4 2013: Problemas en el Sistema de Justicia Ecuatoriano**

Fue entonces para el 2013 que la situación judicial se les fue totalmente de las manos, el número de causas se tornó incontrolable para el aparataje judicial dada la acumulación de procesos que se había dado con el pasar de los años y se hacía notoria la ausencia de otros recursos que efectivamente hagan frente a otras adversidades que no fueron previstas. La mediación había alivianado hasta aquí en un porcentaje mínimo las causas aglomeradas en los juzgados nacionales, sin embargo al encontrarse bastante relegada de la justicia, su empleo iba poco a poco disminuyéndose.

El panorama que finalmente se presentó y fue casi imposible de esconder a la luz pública, como había sucedido en años anteriores con los actos de corrupción, se expuso por completo a los ciudadanos quienes requerían con urgencia soluciones que restablezcan el orden y control sobre el aparato judicial. Estas problemáticas fueron las que dieron inicio y motivaron el fortalecimiento de la mediación en el Ecuador, razón por la cual a continuación serán puntualizadas ya que conforman la situación anterior a ser modificada,

identificada como el eje justificativo de la política pública y que permitirá además contrastarlo más adelante con el panorama judicial actual, a modo de evidenciar si ha habido cambios y se ha mejorado el sistema de justicia en el país.

#### **2.1.4.1 Insuficiencia de Jueces**

En primer lugar la carencia de jueces en el país se posicionó como una de las causas más significativas, pues el servicio no contaba con el suficiente número de profesionales para enfrentar la carga procesal. De acuerdo al Consejo de la Judicatura (2015, p.3), hasta el 2013 trabajaban únicamente cinco jueces por cada cien mil habitantes, situación que inhabilitaba o retardaba exageradamente los procesos.

Tomando en cuenta que el promedio Latinoamericano son once jueces por cien mil habitantes, el Ecuador se encontraba a la mitad del requerimiento social. Esta era la razón para que miles de causas no logren salir del cúmulo de documentos que albergaban las oficinas y despachos judiciales, y además esto permitía crear una especie de monopolio por parte de los pocos jueces que trabajaban, quienes daban mayor o menor importancia a los casos de acuerdo a la cuantía y valor simbólico que ellos tengan, por lo que para un ciudadano común, presentar un caso a la justicia implicaba de bastante inversión y paciencia.

#### **2.1.4.2 Difícil accesibilidad geográfica**

Por otro lado, en cuanto accesibilidad a medios y recursos de justicia se refiere, la distribución territorial de las judicaturas fue otro de los focos de atención. Considerando que de los 221 cantones en el Ecuador únicamente las cabeceras cantonales contaban con unidades judiciales, muchos ciudadanos no participaban del servicio dado la lejana ubicación que estos presentan. Esta distribución inequitativa de los centros judiciales públicos no favorecía por ejemplo a la dispersión poblacional que existe especialmente en la Amazonía, manteniendo una concentración centralista de las instituciones de justicia en

las ciudades principales del país, tomando en cuenta que especialmente en esta región, el acceso a este servicio ha estado durante años vinculado a intereses clientelares y oportunidades políticas.

#### **2.1.4.3 Inequidad en el acceso a la justicia**

Como ya ha sido mencionado además, para gran parte de la población resultaba imposible acceder a mecanismos cuyos costos involucren gastos excesivos, tomando en consideración que la línea de la pobreza en el Ecuador se ubicó en "2,60 dólares per cápita diarios para el 2013" (INEC, 2013). Factor que condicionó el acceso a este servicio a poblaciones de escasos recursos, reconociendo que los gastos operacionales de la justicia ordinaria se han caracterizado por ser bastante elevados dado el largo tiempo que conlleva su arreglo.

Además, otro de los factores negativos identificados es que no pone en igualdad de condiciones a sus participantes y en el Ecuador, país donde la distribución económica continua siendo disímil y el grado de analfabetismo considerable (6,18% hasta el censo poblacional del 2010), se presentan muchas situaciones de abusos e injusticias particularmente hacia grupos vulnerables, teniendo presente que el involucrarse en un proceso judicial conlleva cierto grado de formación educativa que permita efectuar el procedimiento en circunstancias paralelas. Estos hechos, acompañados del complejo crecimiento demográfico del Ecuador, enfatizando su cada vez más diversificada pluriculturalidad y multiétnicidad, hizo imposible atender a cabalidad y de manera ecuánime todas las diligencias solicitadas, pues el sistema ecuatoriano no contaba con herramientas que enfrenten la pronta e imparcial resolución de los casos.

Como consecuencia, la postergación y archivo de casos por parte del sistema judicial ecuatoriano se convirtió en un hábito, atacando contra los derechos de la ciudadanía e incentivando a la incertidumbre y desconfianza con el procedimiento, ponderando una vez más que: la seguridad legal que brinda la justicia de un país es la base de su democracia y paz social, cosa que no

estaba sucediendo en el Ecuador. Es así que la presencia de todas estas problemáticas descritas acentuó la necesidad de involucrar y garantizar el acceso de herramientas alternativas a la cotidianidad del conglomerado, imponiendo el reto de despejar caminos para ingresarlo a su acelerado y conflictivo ritmo de vida, buscando formas para dotarlos de funcionalidad y evidenciar sus cuantiosos beneficios. Por lo cual es absolutamente necesario hoy en día que el Estado contribuya con acciones que subsanen de fondo los penosos escenarios judiciales que ha presenciado el país, intentando además contribuir al desarrollo integral de sus ciudadanos encaminando esfuerzos para fortalecer y mejorar las relaciones sociales, núcleo de la organización social.



## **CAPÍTULO III- LA MEDIACIÓN EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO**

### **3.1. Surgimiento de la Iniciativa de Política Pública en el Ecuador**

Al margen del penoso panorama judicial que se vivía en el Ecuador, la empresa privada y las organizaciones independientes comenzaron a buscar alternativas que les permitan llevar a cabo efectivamente procedimientos judiciales vitales para desarrollar sus transacciones y efectuar sus funciones con el amparo de un marco legislativo, es así que encontraron en la mediación una opción viable, fácil y poco explotada al cual recurrían con frecuencia con el fin de satisfacer por otro camino las controversias que por vía ordinaria eran casi imposible de ser solventadas. Este servicio era ofrecido principalmente por la Cámara de Comercio de Quito junto con el Colegio de Abogados de Pichincha, las cuales habían sido las primeras instituciones en fijar espacios y brindar recursos para la realización de las audiencias, replicándose poco después en ciertas instituciones del sector público al vislumbrarse los cuantiosos beneficios que brindaban a la ciudadanía, razón por la que también el número de solicitudes comenzó a ir en aumento. Teniendo estos buenos resultados y tras haber determinado los problemas focales que se vivían en el sistema de justicia ecuatoriano, motivados en añadidura por el auge global por la inserción de procedimientos de pacificación, era el momento de encontrar acciones administrativas que subsanen de una vez por todas estas constantes problemáticas y que además contribuyan al establecimiento de un mejor panorama judicial para el Ecuador.

En función de ello, a fines del 2013 el recién instituido Presidente del Consejo de la Judicatura Gustavo Jalkh Roben, quien también fue uno de los líderes del mencionado programa para la reforma judicial Projusticia, aseguró tener una solución para la negativa situación jurídica que se desplegaba, la cual radicaba en el desarrollo y divulgación de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, cuyo representante principal era precisamente la mediación, recabando nuevamente una oportunidad para que este mecanismo pueda ser fortalecido en el país.

Tras analizar las condiciones sociales, culturales y económicas de la población, anexadas a su empoderamiento por contribuir al desarrollo de metodologías que mejoren la calidad de vida y sobre todo hagan tangible el cumplimiento del Art. 5 de la Constitución de la República del 2008 estableciendo al Ecuador como “*un territorio de paz*”, se determinó el 23 de octubre del 2013 durante el discurso de presentación del Programa de Justicia de Paz, asignar el fortalecimiento de la mediación como una política pública bajo el manejo y control del Consejo de la Judicatura, mencionando al respecto que:

*Tenemos que romper todas estas barreras de acceso a la justicia, y la mediación entra justamente en juego para aportar con lo que significa mejorar esos niveles de acceso a la misma....insistimos no solo para mejorar la oferta del servicio, sino para crear condiciones de solución de conflictos a través del diálogo en la sociedad misma. (Gustavo Jalkh, 2013, p.1)*

Con lo expuesto, resulta apremiante ahora comprender a qué hace mención la investigación al referirse a una “política pública”, considerando que esclarecer esta terminología permitirá revisar y palpar si efectivamente las acciones que se lleven a cabo responden al cumplimiento sistemático y ordenado de este objetivo y no únicamente se ha quedado plasmado en el discurso de sus principales funcionarios, asintiendo la posibilidad de reestructurar o direccionar los esfuerzos que estén siendo mal encaminados, además de servir como un recurso informativo para el conglomerado en lo que respecta al asentamiento de políticas públicas, evitando enfáticamente recaer en el mal uso de recursos que prolonguen la negativa situación judicial.

### **3.1.1 ¿Qué es una Política Pública?**

Cabe precisar en primer lugar, que las políticas públicas son acciones que responden a una programación que se organiza dentro de una agenda de planificación gubernamental, creada en base a situaciones que requieren atención prioritaria.

Las políticas públicas vistas como un “...conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos” (Aguilar, 1994, p.17) nacen fruto de ejercicios de política que se encaminan a la consecución de los objetivos de desarrollo del Estado, en correspondencia al marco constitucional y legal que este posea, es decir respetando códigos, leyes y normativas vigentes, de forma que puedan establecerse como operaciones técnico-causales que vinculen los planes y proyectos de corto plazo con una visión benéfica a mediano y largo plazo.

Las “...sucesivas respuestas del Estado, del régimen político o del gobierno de turno, frente a situaciones socialmente problemáticas...”(Salazar, 2009, p.41) entendidas también como acciones gubernamentales o políticas estatales, se plasman en todo un conjunto de disposiciones, normativas, programas, proyectos, etcétera, que actúan a modo de engranes, conectados los unos a los otros, creando un sistema complejo y dinámico de operaciones de cuya vinculación depende la eficacia que tenga la política pública; es así que por ejemplo, en este caso el aplicar un sistema de mediación requiere de una normativa que lo limite, y esta a su vez de medios y actores que la regulen, acompañados de leyes que la amparen, y mecanismos que la difundan. Toda esta cadena tiene el fin de subsanar desde diferentes perspectivas una contrariedad de carácter público, entendiéndose por “problema público” a aquello de interés común o colectivo, que afecta o perjudica el bienestar de la ciudadanía y requiere de intervención del administrativo.

Este aspecto pragmático de la acción gubernamental al definirse como “...una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada.” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), 2008, p.7) identifica al Estado como el responsable de liderar la generación de propuestas e ideas, determinándose como un garante del poder popular, representante del bien común y agente de servicio a la comunidad. Dicho de otro modo, el Estado se legitima a través de las políticas públicas ya que éstas representan todo lo que el gobierno dispone hacer o no hacer, he de ello la relevancia que tiene para la mediación el haber

sido considerada para la adecuación como una de ellas, pues le permitirá contar con esfuerzos y recursos dentro de un marco que vele por su cumplimiento y funcionalidad.

### **3.1.2 Parámetros para la aplicación de una Política Pública en el Ecuador**

Dado que las sociedades contemporáneas poseen demandas más complejas y heterogéneas, los desafíos al plantear una política pública resultan cada vez más particulares, pues no solo deben lograr anexarse a la agenda de planificación gubernamental bajo la consentimiento de la administración estatal que sostenga el poder, sino que también necesitan acoplarse a las nuevas tendencias globales de interés social y político como lo son en el caso ecuatoriano la inclusión e igualdad, definiendo su orientación hacia un aspecto más versátil al momento de seleccionar una nueva acción que condense el esfuerzo y los recursos del Estado.

Es entonces necesario para determinar los requerimientos que fijen eficientemente a la mediación como una política pública, en primer lugar tener claro que todas las políticas se encaminan hacia diferentes sectores de acuerdo al problema que las origina, por lo que su configuración y estructuración varía de una a otra. Esta es precisamente la razón por la que cada una de ellas nos resulta diferente entre sí, gracias a que unas se plasman en servicios, otras en generar oportunidades, controles, etc. Esta investigación por ejemplo, hace referencia a una temática enmarcada en un área jurídico-social: el acceso a un servicio público de justicia mediante una herramienta alternativa, la mediación.

En segundo lugar, se debe considerar que existen y son de usual empleo, los parámetros internacionales creados por organizaciones e instituciones que constantemente aplican y proporcionan análisis y estadísticas informativas que sus estudios revelan sobre los países y su situación; de esa manera se puede construir sobre esa base, políticas que respondan a los requerimientos más urgentes para el conglomerado nacional. Atendiendo a esta consideración, la investigación ha tomado diferentes características establecidas por el BID en

su informe 2014 denominado *“La política de las políticas públicas”* el cual supone permite adaptar esta metodología al contexto ecuatoriano, al margen de medidas de aplicabilidad y eficiencia de nivel internacional como son las del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esto se debe a que ha sido una de las instituciones con más dedicación en el establecimiento de parámetros para manejar políticas públicas y ha prestado especial interés en la formulación de métodos alternativos en Latinoamérica, por lo que sus postulados enmarcan las particularidades más representativas y efectivas para aplicar una nueva política pública, entre las cuales señala:

- **Estabilidad**

Define cuan perdurable será la política temporalmente, pues se atañe a la habilidad de los actores para acordar y consumir alianzas inter temporales de forma que, tras la finalización de un mandato, se mantenga y conserven ciertos planes y proyectos como eje de trabajo.

- **Adaptabilidad**

Hace referencia a la capacidad de la política pública para enfrentar cambios y transformaciones en el sistema, acoplándose a las diferentes situaciones y contextos donde sea aplicada.

- **Coherencia y coordinación**

Es sumamente importante que una política sea afín con su entorno de tal forma que considere todas las circunstancias en las que se desarrolla, tanto culturales y económicas como geográficas e históricas, logrando que los ciudadanos se identifiquen con su conformación y que el medio responda de manera favorable frente a su establecimiento. Además, las políticas públicas deben estar apegadas al margen legislativo del país, es decir ser compatibles con el plan de gobierno a la vez que son desarrollados con razonamiento y criterios objetivos. Su construcción debe ser fruto de la cooperación y esfuerzo conjunto de

diferentes actores en un proceso sistematizado y ordenado, empatando acciones encaminadas a la consecución de un mismo fin.

- **Orientación hacia el interés público**

Desde un inicio, su instauración debe corresponder a un interés general, edificándose sobre un problema que necesita de atención inmediata porque su repercusión se ha desatado sobre toda o gran parte de la ciudadanía.

- **Eficiencia**

Esta característica se explica como la capacidad que tiene una política para lograr el objetivo para el cual fue creada. Aunque la eficiencia puede ser considerada como una de las particularidades que se enfocan únicamente en los resultados obtenidos, en la formación de las políticas públicas es necesario mantener este criterio presente en todo su proceso pues como se ha mencionado, su estructura la forman diferentes acciones de cuya validez y aplicabilidad dependerá su buen funcionamiento.

Estas características en conjunto permiten formar una política pública que pueda ser considerada eficiente, estableciendo guías y pautas que se deben seguir para garantizar que los esfuerzos por su institución están siendo encaminados provechosamente y que sobre todo, permiten responder al verdadero y único objetivo, el mejorar la calidad de vida de la población.

### **3.1.3 Finalidad del establecimiento de la mediación como política pública en el Ecuador**

Intentado apegarse a las características expuestas, la inserción de una política pública se debe enfocar en subsanar una problemática latente para el conglomerado ecuatoriano garantizando así el cumplimiento de sus derechos, en este caso el acceso pronto y seguro a la justicia. El interés por plantear e instituir a la mediación como una política pública recae en que es solo de esta manera como se podrá brindar el servicio para toda la colectividad, rompiendo las brechas que han obstaculizado por años su aplicabilidad. En esta

perspectiva, acorde a las problemáticas identificadas hasta el 2013 y consientes de establecer acciones inmediatas pero que también mantenga una visión benéfica a largo plazo, la investigación ha determinado importante que la consumación como política pública del sistema de mediación se proponga:

- Mejorar el acceso a un mecanismos de justicia que permita la agilidad de los procesos y la pronta resolución de causas judiciales
- Aumentar el número de actores jurídicos que faciliten la celeridad del servicio
- Incrementar el acceso geográfico a mecanismos de justicia que tengan una distribución territorial equitativa
- Incrementar la participación de comunidades y pueblos ofreciendo formas de resolución de conflictos compatibles tanto con su cultura y tradiciones como con los principios normativos del Estado.
- Impulsar la equidad en el acceso a la justicia a través de un mecanismo cuyas limitaciones financieras no sobrepasan las condiciones económicas del colectivo.
- Difundir e incrementar el conocimiento sobre los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, de modo que se anexen como parte permanente de la cultura jurídica ecuatoriana.
- Fomentar una Cultura de Paz que mantenga las buenas relaciones interpersonales, encaminándose en mejorar la convivencia social.
- Dar respuesta a las complejidades judiciales contemporáneas a través del empleo de un mecanismo que entable una conexión más personalizada, estimando la situación individual de cada caso.

Estos objetivos han sido forjados en base a todas las situaciones que han sido identificadas como alarmantes y que requieren especial atención por parte del Estado, ponderando que el cumplimiento de cada uno de ellos mejorará y

viabilizará la funcionalidad del sistema judicial ecuatoriano y que hará efectivo el aprovechamiento a cabalidad de este mecanismo de solución de conflictos, resaltando el hecho de que tras años de abandono a la temática, los ecuatorianos al fin podrán gozar de un sistema que les propone diferentes puertas de salida a sus situaciones controversiales, garantizando el derecho de todo ciudadano a ser respaldado por la justicia de su país.

### **3.2 De 2013 a 2015: Fortalecimiento del Sistema de Mediación en el Ecuador**

En concordancia con los parámetros expuestos para la conformación de una política pública, durante los últimos tres años se ha direccionado acciones para vigorizar el empleo de la metodología dentro del sistema ecuatoriano. Su planteamiento tomó como base inicialmente las recomendaciones realizadas tras un encuentro nacional organizado por el Consejo de la Judicatura luego de determinar su deseo de adjudicarle la calidad de política pública a la mediación. En este encuentro participaron especialistas en derecho así como aquellos dedicados a la mediación informal entre los que figuraron trabajadores sociales y representantes comunales, quienes expusieron sus posiciones y revisaron el panorama de oportunidades que posee el procedimiento durante tres foros consecutivos realizados en las principales ciudades del país, determinando en ellos las ventajas y falencias que se han encontrado en la figura desde la expedición de la Ley de Arbitraje y Mediación en 1997.

Como resultado también se determinaron estrategias de posicionamiento a nivel nacional, local y comunitario que básicamente se enfoquen en subsanar los vacíos y falencias presentados en el sistema de mediación hasta el momento, buscando generar así una conexión de funcionalidad entre todas las acciones que componen el engranaje de su configuración como una política pública.

En virtud de ello, como se dijo con anterioridad fue necesario contar inicialmente con una normativa que legitime su aplicabilidad, para luego emprender acciones y proyectos encaminados a solventar su acceso para la



ciudadanía y medios que difundan e incrementen su rango de aceptación, es por ello que a continuación se señalarán las acciones que se han desarrollado hasta diciembre del 2015 en pro de su establecimiento en el Ecuador:

### **3.2.1 Justificación normativa de la Mediación en el Ecuador**

Como una de las primeras medidas tomadas para lograr implementar la metodología al contexto nacional, fue necesario incluirla en la agenda de planificación gubernamental, apostando por que su inclusión apoye el desarrollo de alternativas judiciales endógenas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos a partir del acceso a servicios y medios eficientes, y que además de la mano que efectivizan su labor gubernamental.

Partiendo de este hecho, dos de los pilares principales que guían y controlan este trabajo, el Plan Nacional del Buen Vivir y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), apoyaron la instauración del mecanismo justificando de esa manera la capacidad otorgada a la mediación para poder insertarse oficialmente en la palestra pública, aludiendo que *“constituye un requerimiento social emergente.”*(COGEP, int. p.2) Es por ello que es sustancial revisar estas dos leyes pues exponen el fuerte lazo legislativo con el que cuenta la institución de este procedimiento, además de aportar con la justificación legal de la investigación la cual se apega por su puesto a los marcos legislativos del país.

#### **3.2.1.1 Plan Nacional del Buen Vivir**

Para febrero del 2013, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) el cual corresponde al Plan Nacional de Desarrollo del país y es el instrumento máximo de planificación estatal que incluye los lineamientos de trabajo definidos para los cuatro años comprendidos en el período 2013-2017, ubicó la institución del mecanismo alternativo dentro del objetivo seis que menciona: “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” (PNBV, 2013).

Esto sucedió gracias a que la mediación resaltaba como una de las herramientas transformativas más acoplable y adecuada para ser aplicada,

observando que este objetivo se inclina sobre todo a la conformación y fortalecimiento de metodologías alternas que recuperen la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial.

Esta normativa traza un camino de trabajo dentro del cual constan una serie de actividades encaminadas al asentamiento de la mediación, por lo que su importancia radica no solo en el amparo legislativo que brinda al empleo del mecanismo, sino también a la dotación de recursos y canalización de esfuerzos que sean asignados a su aplicación en función de conseguir que este objetivo sea cumplido para la rendición de cuentas del 2017, año donde culmina esta planificación además del periodo presidencial que lo acompaña.

### **3.2.1.2 Código Orgánico General de Procesos**

Esta segunda legislación es la encargada de configurar el modelo de política procesal del país, es decir establecer los mecanismos y sistemas jurídicos manejados en el país. Su importancia recae en la trascendencia que tendrá esta normativa, pues reformará la estructuración de los procedimientos judiciales cambiándolos por sistemas que se asume sean más modernos e incluyentes. Se aprobó el 22 de Mayo del 2015 y entrará en vigencia en Mayo del 2016 en reemplazo del Código de Procedimiento Civil, con el objetivo de mejorar el servicio judicial enfocado en la agilización de procesos mediante principalmente la oralidad. Este Código está dividido en cinco libros que agrupan aproximadamente ochenta tipos de procedimientos legales instaurados en el Ecuador, de los cuales, en el libro IV “Disposiciones comunes para todos los Procesos” podemos encontrar a la mediación dentro de los “*Procedimientos voluntarios*” cuyo fin es la optimización de recursos temporales y económicos, así como la mejora en parámetros de eficiencia de la administración de la justicia.

Como nuevo regulador de la estructura jurídica del Ecuador, fue esencial que esta legislación también apoye la formación de metodologías alternas a la justicia ordinaria. Por esa razón, el COGEP plasmó su apoyo al uso de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos dentro de su exposición de

motivos donde menciona: “Los medios alternativos de solución de conflictos consignados en la Constitución de la República y en la ley, tales como la conciliación, la mediación y el arbitraje, se fortalecen y se integran.” (COGEP, 2015)

Contar con el amparo especialmente del COGEP apertura totalmente las posibilidades de su asentamiento como una política pública pues será el código que rija al menos durante los próximos cuatro años como cuerpo regulador del Sistema Judicial ecuatoriano, tiempo que permitirá al menos culminar su asentamiento de acuerdo a la planificación del Programa Nacional de Mediación, del cual se hablará a continuación. Hasta el 2020 el empleo de la mediación contará con una normativa de apoyo que le permita su establecimiento pleno, pues el cambio de la figura administrativa puede generar reformas impredecibles. Sin embargo, de aprovecharse su sustento legal, se conseguirá edificar un valioso mecanismo que ponga fin a las prevalecientes crisis del órgano judicial.

### **3.2.2 Programa Nacional Mediación, Justicia y Cultura de Paz**

Una vez contando con las justificaciones normativas, la siguiente parte del engranaje dentro de su configuración como política pública era poner en marcha una serie de acciones que permitan su institución, en virtud de lo cual se emprendió a fines del 2013 el Programa Nacional de Mediación, Justicia y Cultura de Paz como una iniciativa para la gestión, administración y mejoramiento del sistema de mediación en el Ecuador cuyo objetivo principal es instituirlo a tal punto de conseguir que “al menos el 80% de casos” (Jalkh, 2013) sean resueltos mediante este mecanismo.

Este Programa contiene varios proyectos que han intentado atacar desde diferentes puntos de enfoque las principales debilidades reconocidas en el Sistema Judicial Ecuatoriano respecto a lo que el acceso y empleo de la mediación respecta. Su administración está a cargo del Centro Nacional de Mediación, institución que fue creada bajo la tutela de la Función Judicial para velar y trabajar en cuanto a brindar precisamente acceso a la justicia alternativa

se refiere. Cuenta además con metas y lineamientos de trabajo para un período de seis años, es decir hasta el 2019, año en el cual se supone se obtendrá los resultados deseados de acuerdo a lo planificado por su organismo rector. Entre las acciones que se han incluido en el Programa y que han sido llevadas a cabo hasta Diciembre del 2015 se encuentran:

### **3.2.2.1 Incremento de Centros de Mediación en el Ecuador**

Inicialmente, los esfuerzos se fijaron en una idea lógica de edificar espacios físicos que permitan el acceso a un servicio, recordando que para inicios del 2013, el Ecuador únicamente contaba con cinco centros de mediación que brindaban un servicio público y eran reconocidos oficialmente por el Consejo de la Judicatura, los que se encontraban distribuidos en: Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Azogues Además, que de acuerdo al bajo número de casos registrados hasta el año en mención, se observa que su acceso estaba muy restringido debido su lejana ubicación y que como era obvio, no contaban con las instalaciones ni el personal necesario para poder desarrollar con eficiencia una audiencia de mediación.

Con estos antecedentes, los proyectos se canalizaron en incrementar el número de dependencias, oficinas o centros que puedan ofrecer el servicio, contando para el 2014 *“con 65 centros de mediación aprobados por el pleno”* (Función Judicial, 2014, p.1) y mejorando su presencia en los espacios en lo que lleva del 2015, estableciendo *“113 oficinas que funcionan en 88 ciudades distribuidas en las 24 provincias del país”* (Función Judicial, 2015, p.56) las cuales han sido organizadas en la tabla que se ofrece a continuación. Entre ellas se incluyen un gran número de universidades, cámaras de comercio u organizaciones sociales que han instaurado el mecanismo gracias a la implementación del Instructivo de Registro para Centros de Mediación, que promueve la postulación de nuevos espacios, además de un proceso de revisión constante de su calidad, la cual es validada a través de *“...la presentación de un examen cada dos años...”* (Función Judicial, 2014, p.3) que otorga una licencia de funcionamiento, y a través de la cual se pueda mantener

un control de su desarrollo y tener un registro de las causas tramitadas por el mecanismo.

**Tabla 1. Oficinas de Mediación a Nivel Nacional**

Provincia	No. Cantones	No. Oficinas	No. Mediadores
Azuay	1	1	5
Bolívar	5	5	3
Cañar	3	3	5
Carchi	5	5	3
Chimborazo	7	7	4
Cotopaxi	2	2	4
El Oro	3	3	4
Esmeraldas	3	3	3
Galápagos	2	2	2
Guayas	7	21	27
Imbabura	6	7	8
Loja	2	2	3
Los Ríos	10	10	11
Manabí	14	17	14
Morona Santiago	1	1	1
Napo	1	1	2
Orellana	2	2	2
Pastaza	1	1	1
Pichincha	3	10	17
Santa Elena	2	2	3
Santo Domingo de los Tsáchilas	2	2	4
Sucumbíos	1	1	2
Tungurahua	3	3	3
Zamora Chinchipe	2	2	2
Total	88	113	133

Esta tabla da una idea del crecimiento tan acelerado que ha tenido el mecanismo, y aporta una mirada a cuales son las provincias que requirieren mayor unidades de justicia en dentro de sus limitaciones, pero aunque resulte asombroso el crecimiento de las instalaciones físicas durante estos tres años, hay que recordar que no basta solo con determinar un espacio sino hacerlo sobre criterios de funcionalidad, acortando brechas geográficas que permitan su acceso a todos y todas; sin embargo como se analizará en el capítulo cuarto, no han resultado del todo eficientes despreocupando aspectos que inviabilizan su plena instauración.

### 3.2.2.2 Incremento del número de Mediadores en el Ecuador

Recordando que para brindar el servicio a la ciudadanía es necesario no limitarse solo a infraestructura o a su justificación legal, sino brindarle un marco de funcionalidad, la ampliación de número de mediadores se convirtió en uno de los puntos de atención primordiales para el Programa, pues hasta el 2013 únicamente se contaba con siete de ellos trabajando a nivel nacional. Es así que a través de charlas de capacitación y talleres de formación impartidos por el Consejo de la Judicatura y contando con la participación de organismos internacionales especializados en el tema, se habían involucrado "...104 mediadores hasta el inicio del 2015" (Función Judicial, 2015, p.55).

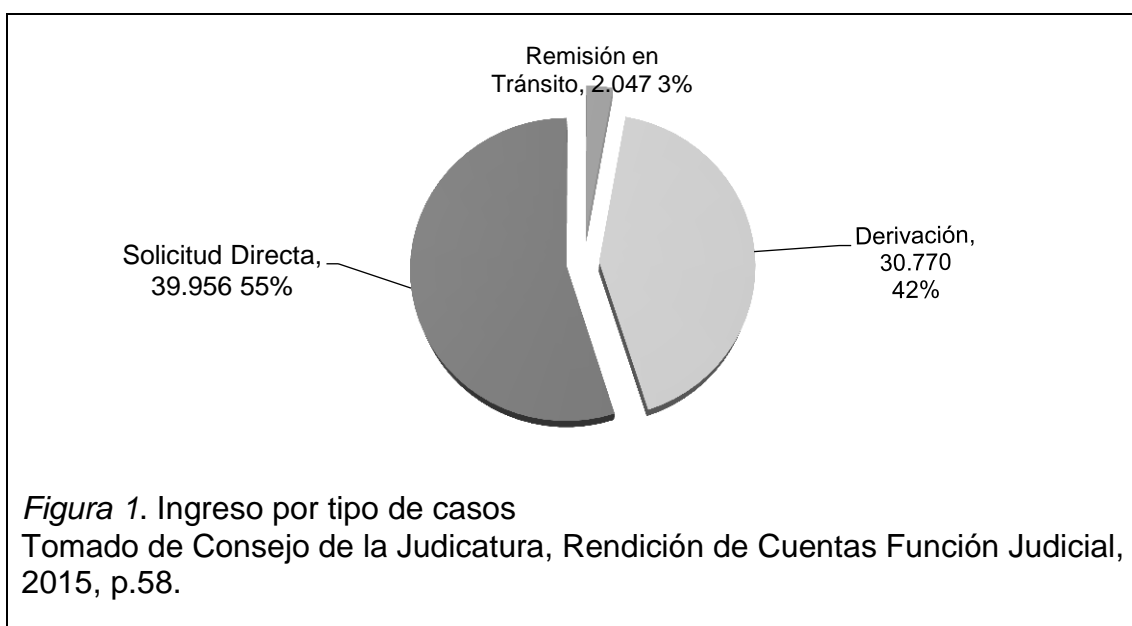
Sin embargo al tomar en cuenta el crecimiento proporcional de centros de mediación, para agosto del 2015 fue necesario integrar un número superior de profesionales que impartan el servicio, para lo cual en este caso, fue convocada la ciudadanía a participar en un Concurso de Méritos y Oposición, mediante el que se pueda seleccionar a los nuevos mediadores y con ello dar suficiente abasto para ofrecer el servicio. De acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas de la Función Judicial (2015, p.57) entre un número de "*...300 postulantes fueron seleccionados treinta y nueve ...*", de ellos veinte y nueve se encuentran ya incorporados a sus labores tras aprobar el examen que los califica y diez se mantienen aún en el proceso de capacitación. (Ibíd)

El amplio número de mediadores acompaña de igual forma a la crítica de los centros de mediación que será analizado más adelante, pues al no cumplir con todo el engranaje de acciones que garanticen la funcionalidad de la política no se consiguen los resultados deseados. El número de mediadores es alto a comparación de años anteriores, pero la idea es que su labor sea útil y que sobre todo la ciudadanía recurra a ellos para solucionar sus conflictos, porque de lo contrario serán un gasto vano y negativo de los recursos del Estado.

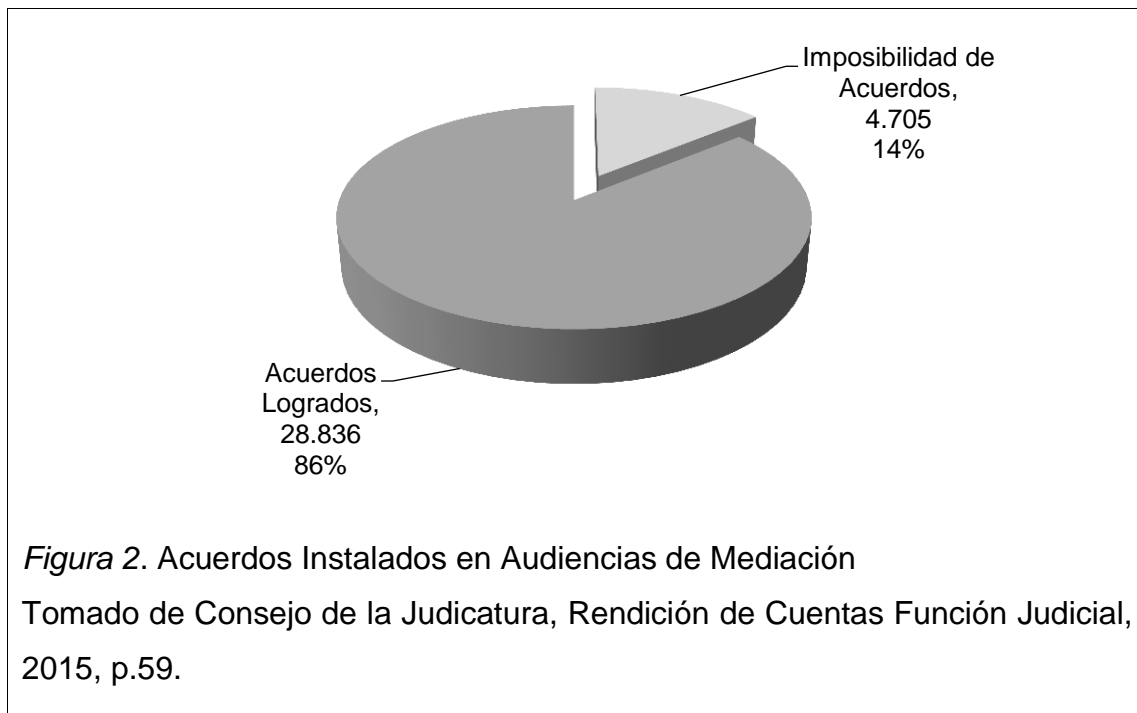
### 3.2.2.3 Derivación de causas a la mediación

Tomando en cuenta que el Art. 46 de la Ley de Arbitraje y Mediación (1997) establece la potestad de los jueces para "...derivar las causas que versen sobre asuntos transigibles en cualquier estado que se encuentre el proceso, siempre y cuando las partes involucradas lo acepten...". Se ha logrado canalizar un gran número de causas hacia este método de pacificación que inicialmente optaron por la justicia consuetudinaria. De acuerdo a los datos registrados por la Función Judicial, en la década situada entre los años 2003 y 2013 se gestionaron únicamente 28.929 causas, mientras que para dos años comprendidos entre 2013 y 2014 se atendieron 88.852 casos a nivel nacional, representando un crecimiento aproximado del 67,44% en comparación con años anteriores tras la aprobación del Programa Nacional de Mediación y Justicia de Paz. (Función Judicial, 2014, p.1),

Empero, para el 2015 se han registrado 72.773 casos, de los cuales 39.956 corresponden a ingresos por solicitud de las partes, 30.770 por derivación de los jueces y 2.047 por remisión de un fiscal en asuntos de conciliación en materia de tránsito (Función Judicial, 2015, p.57) como lo podemos observar en la siguiente figura:



De estos 72.773 casos atendidos, “33.541 corresponden a audiencias instaladas, en las cuales se obtuvieron 28.836 acuerdos” (Función Judicial, 2015, p.58), cifra que señala que un 86% de procesos llevados a cabo han logrado encontrar una solución a su conflicto, en otras palabras de cada cien audiencias instaladas ochenta y seis logran fijar un acuerdo.



Gran parte de este incremento en comparación con años anteriores, se debe a la conformación de las *Jornadas de Derivación*, las cuales consisten en la visita de un número considerable de mediadores hacia una provincia en específico en la que previamente se han seleccionado los casos que ameriten y puedan ser resueltos por este mecanismo, al mismo tiempo que se convoca a sus involucrados para informarlos y guiarlos de tal manera que acepten su empleo para resolver su conflicto intentando que de la mano se pueda romper las brechas geográficas que por lo general, impiden el acceso a este servicio. A la par, se realiza talleres con los jueces provinciales para que ellos participen de estas jornadas y se empapen plenamente del funcionamiento de esta metodología.

La importancia de este hecho para el conglomerado radica en que sus procesos serán atendidos con mayor celeridad pues sin haber dado inicio un



proceso judicial complicado, serán remitidos directamente a este procedimiento. El meollo de esta acción por su parte, radica en la aceptación que brinden al mecanismos los jueces nacionales, pues varios de ellos no confían, no desean o no se benefician de la aplicación de métodos alternativos por lo que, evitan comunicar a las partes sobre el manejo de esta herramienta o en otros casos, obstaculizan la remisión de causas una vez aprobada su derivación.

#### **3.2.2.4 Establecimiento de Acuerdos Institucionales Específicos**

Se han conformado también proyectos más pequeños de cooperación e intervención social con instituciones comprometidas con el desarrollo de mecanismos de pacificación, para lo cual se han fijado encuentros de trabajo a modo de precisar puntos homólogos de acción que se ajusten a las competencias de cada institución participante. De acuerdo al Consejo de la Judicatura (Función Judicial, p.9), se ha entablado nexos con:

- El Ministerio de Educación, quien se ha comprometido en trabajar en semilleros de convivencia y justicia de paz, emprendiendo proyectos de capacitación a niños, niñas y adolescentes. Hasta diciembre del 2015, se ha intervenido en “33 unidades educativas” impartiendo charlas e instrucciones a un número aproximado de 184 funcionarios.(Función Judicial, 2015, p.57)
- Con los gobiernos seccionales para lograr acceder a las diferentes comunidades y pueblos buscando mejorar los sistemas de inclusión y participación social mediante el empleo de esta metodología. En este grupo se encuentra por ejemplo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito quien ha recibido tutela en la formación de su centro de mediación para el colectivo quiteño.
- Además del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador CONAGOPARE que ha permitido el establecimiento de vínculos y sistemas de cooperación que permitan el acceso del mecanismo de pacificación a los pequeños poblados del país.

Estos lazos institucionales buscan fortalecer la aplicación de la metodología, intentando que sea llevada a todos los rincones del país, apegándose a los principios de inclusión social y respondiendo a sectores que habían sido olvidados por el accionar administrativo en materia de justicia; todo gracias a la versatilidad y adaptabilidad del mecanismo que ha conseguido ingresar con facilidad a pueblos y comunidades indígenas del Ecuador que usualmente son muy cautos con sus tradiciones judiciales.

### **3.2.2.5 Justicia de Paz en el Ecuador**

Se instauró así una de las acciones más novedosas y pioneras en el Ecuador implantadas por el Programa de Mediación, la Justicia de Paz, entendida como:

*...el ejercicio estatal jurisdiccional autónomo e independiente, dentro de la Función Judicial que, con base en los valores comunitarios, promueve el acceso a la justicia, a nivel parroquial y local, así como también facilita el manejo de conflictos a partir de la mediación, equidad y la búsqueda de la convivencia pacífica.*(Projusticia, 2007, p.143)

Este conjunto de normativas y acciones de pacificación forman parte de la reconocida Justicia Indígena, la cual está amparada por la Constitución Política del Ecuador conjuntamente con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que reconocen el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades para administrar sus prácticas y métodos tradicionales de justicia. Además, ha sido recogida en el Título III de la Ley de Arbitraje y Mediación artículos 58 y 59 (1997) mencionando:

Art. 58.- Se reconoce la Mediación Comunitaria como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos.

Art. 59.- Las comunidades indígenas y negras, las organizaciones barriales y en general las organizaciones comunitarias podrán establecer centros de mediación para sus miembros, con carácter gratuito, de conformidad con las normas de la presente Ley. Los acuerdos o soluciones que pongan fin a

conflictos en virtud de un procedimiento de mediación comunitario tendrán el mismo valor y efecto que los alcanzados en el procedimiento de mediación establecido en esta Ley. Los centros de mediación, de acuerdo a las normas de esta Ley, podrán ofrecer servicios de capacitación apropiados para los mediadores comunitarios, considerando las peculiaridades socio-económicas, culturales y antropológicas de las comunidades atendidas. El Consejo de la Judicatura también podrá organizar centros de mediación comunitaria.

La importancia de su estudio radica en la consagración del respeto hacia los valores y procedimientos ancestrales, fundados bajo preceptos de pluriculturalidad y multietnicidad, encajándose bajo una de las temáticas que ha tomado especial atención y espacio en la agenda gubernamental del Ecuador, la inclusión social.

Carlos Giménez, antropólogo español que ha aplicado sus análisis a las comunidades ecuatorianas dice al respecto de la mediación comunitaria que:

*...es una modalidad de intervención de terceras partes, en y sobre situaciones sociales de multiculturalidad significativa, orientada hacia la consecución del reconocimiento del otro y el acercamiento de las partes, la comunicación y comprensión mutua, el aprendizaje y desarrollo de la convivencia.* (Giménez, 2001, p.142)

Esta filosofía judicial se diferencia del sistema de mediación general por pequeños preceptos de funcionalidad, entre ellos se encuentran:

- Es de acceso general y totalmente gratuita para los miembros de la comunidad.
- El mediador comunitario ejerce sus funciones sin regulaciones de horario ni oficina, pues entre sus competencias se encuentra el acudir a la acción en el momento en que sea requerido por la comunidad.
- No hay una confidencialidad absoluta en el procedimiento pues el mediador comunitario debe estar en constante contacto con las autoridades

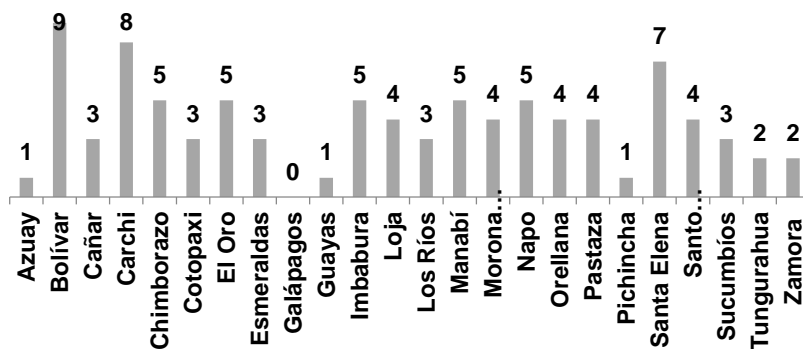
comunitarias de modo que se haga efectivo el principio regulador de la Justicia Indígena donde las autoridades velan por asegurar acuerdos que conserven la armonía social.

La mediación comunitaria fomenta la cultura de dialogo entre sus pobladores manteniendo los procedimientos intrínsecos utilizados por las comunidades para la resolución de conflictos, conservando la estructuración de sus figuras administrativas bajo la jerarquía normativa que ellas sostienen, pero empatando conceptos de respecto a derechos fundamentales de los ciudadanos entre los que prima enfáticamente el respeto a la integridad personal, buscando eliminar o reducir actos de tortura y violencia física que tradicionalmente han acompañado a la Justicia Indígena.

#### **3.2.2.5.1 Jueces de Paz**

Para poder impartir esta metodología y llevarla a cabo en diferentes y lejanos poblados del país, fue necesario como parte del Programa, también incorporar a Jueces de Paz, quienes usualmente son elegidos por sus comunidades para actuar como mediadores comunitarios por ser personas en quienes confían y están seguros que facilitarán un proceso justo para encontrar una solución a sus conflictos. La única diferencia sustancial con los mediadores comúnmente asignados, recae en que el Juez de Paz está autorizado a emitir una sentencia en caso de que las partes no lograsen hacerlo por su propia cuenta. Esa es la forma en la cual la comunidad se apropia de este concepto, poniéndolo en práctica con la ayuda de uno de sus miembros, considerando que un tercero extraño puede no comprender el modo de vida y conformación social que ellos conllevan.

Hasta el momento, el Programa Nacional de mediación cuenta “...111 Jueces de Paz... que se asientan en...70 parroquias que aceptaron el procedimiento...” (Función Judicial, 2015, p.56) de un total de 93 parroquias intervenidas, siendo el 75% de las mismas las que han acogido el procedimiento dentro de sus competencias como podemos observar en el siguiente gráfico:



*Figura 3. Juezas y Jueces de Paz por provincia*

Tomado de Consejo de la Judicatura, Rendición de Cuentas Función Judicial, 2015, p.63.

De este grupo de jueces, 85 se encuentran ya en funciones y 26 aún se mantienen en el proceso de capacitación, reconociendo que si bien, su crecimiento en número permite una mayor cobertura del servicio a nivel nacional, sus facultades se ajustan únicamente dentro de sus comunidades, recintos, anejos o barrios dentro de los que fueron elegidos, es decir no brindan el servicio a toda la ciudadanía en general, sino sólo para los miembros de sus colectividades. No obstante, este proyecto ha permitido llegar, al menos en cierta forma, a provincias que no cuentan con una cobertura amplia del servicio, tal es el caso por ejemplo de las provincias de Bolívar, Carchi, Cotopaxi y Napo.

Sobre la base de las ideas expuestas, cabe destacar que la mediación comunitaria y más ampliamente la Justicia de Paz, son conceptos muy importantes pues encarnan los beneficios de tener un sistema basado en la conciliación de relaciones, a la vez que son una muestra de los beneficios de la aplicación del procedimiento a pequeña escala. Esta representación permite tener una visión del impacto que provoca el procedimiento para la confirmación de estructuras sociales más pacíficas, armoniosas y seguras, siendo un ejemplo claro para analizar su aplicabilidad a nivel nacional.

## **CAPÍTULO IV – HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ECUADOR**

### **4.1 Análisis de la conformación del Sistema de Mediación cómo Política Pública en el Ecuador**

Hasta el momento, la investigación ha realizado toda una descripción del funcionamiento y conceptualización del sistema de mediación en el Ecuador, además de señalar cuales han sido las medidas tomadas por el Estado durante los últimos tres años de haberse dado por iniciada la institución del mecanismo como una política pública, sin embargo haciendo énfasis en que el objetivo central de la investigación es revisar si se ha convertido la mediación en un servicio palpable para los ciudadanos, es ahora el momento de preguntarse ¿han resultado eficientes las acciones llevadas a cabo o son una nueva pantalla para un Sistema Judicial ecuatoriano que continúa desplomándose?

Si bien, en el 2014 el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y el Barómetro de las Américas ubicaron en el “...sexto lugar de la región...” (LAPOP, p.175) al Ecuador en cuanto a niveles de confianza de la ciudadanía, ha sido difícil cerciorar un mejoramiento de los servicios públicos y más del desarrollo de métodos alternativos, pues aunque se ha dado grandes cambios en cuanto a la inclusión y participación de nuevos actores y grupos sociales así como también a la infraestructura, los problemas centrales continúan apareciendo con una alarmante tasa de aglomeración de casos, desgastantes procesos burocráticos y sobre todo la búsqueda des institucionalizada de los ciudadanos por ejercer justicia que genera día a día un aumento en los índices de violencia del país.

Dado que la información continúa siendo escasa en referencia a esta temática, pues su calidad de confidencial inhibe a los establecimientos que la ejercen el poder brindar datos sobre ella, acompañado de una limitación inquietante por parte de las instituciones del Estado para hablar u ofrecer información pública sobre la situación del Proyecto Nacional de Mediación, para dar respuesta a esta pregunta es preciso verificar y analizar su avance mediante la

comparación de las estadísticas oficiales que fueron citadas en el anterior capítulo para describir las acciones estatales, con los parámetros externos y extraoficiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) conjunto a los lineamientos nacionales de eficiencia establecidos por la Secretaría de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), de manera que su convalidación determine la funcionalidad y el avance logrado hasta el momento en curso al establecimiento de esta metodología para la resolución de conflictos como una política pública y de la mano señale los puntos críticos que ameritan del accionar gubernamental con prioridad.

Cabe además mencionar que las acciones llevadas a cabo por el Programa Nacional de Mediación y Justicia de Paz corresponden a un marco de planificación elaborado para un período de seis años, por lo que para fines del 2015 restan únicamente tres años para poder cumplir la meta planteada de asentarse en el quehacer público ecuatoriano, tiempo en el que el país vivirá una transformación política que amenaza con renovar por completo todos los modelos y proyectos de trabajo del actual régimen gubernamental. Es por ello que este análisis se enfoca en reconocer las amenazas y debilidades que posee el sistema de mediación, pues es importante ofrecer una propuesta crítica que logre re direccionar los esfuerzos y subsanar los vacíos encontrados en la instauración del método, de modo que pueda sostenerse y perdurar en la programación estatal en base a su empleabilidad y eficiencia.

Como se mencionó entonces se ha considerado revisar el desarrollo de la mediación en el Ecuador bajo tres medidas que se piensa son las más representativas para la investigación, puesto que su observancia demuestra, desde diferentes puntos de vista, cuán funcional y accesible se encuentra el mecanismo en el colectivo ecuatoriano. Y estos son: los parámetros de conformación de políticas públicas elaborados por el BID, los lineamientos de gestión de políticas públicas en el Ecuador elaborados por la SENPLADES, además de los objetivos que persigue su inserción, establecidos en el Capítulo 3 en base al PNM; seguros de que en conjunto componen un marco de efectividad que permitirá exponer una imagen aproximada a la situación del

sistema de mediación en la actualidad pues componen una guía y un punto de llegada para su institución.

#### **4.1.1 Por cumplimiento de Objetivos**

Para dar inicio al análisis para la instauración de la mediación como una política pública se ha propuesto en primer lugar revisar los objetivos que ha planteado la investigación para el asentamiento del mecanismo en el país, los cuales nacieron en base tanto a los objetivos del Programa Nacional de Mediación, Justicia y Cultura de Paz así como de los lineamientos fijados en el 2013 en los foros conformados por el Consejo de la Judicatura. Estos propósitos se enfocan en brindar un acceso ecuánime y eficiente del mecanismo, además de buscar fortalecer, mejorar y cubrir las deficiencias del sistema judicial del país. En correspondencia a los puntos más relevantes para la investigación, se han seleccionado los siguientes objetivos para ser analizados:

- a) Descongestionar el Sistema Judicial mediante el establecimiento de un mecanismo de justicia que permita la agilidad de los procesos y la pronta resolución de causas judiciales

Es claro que la congestión del aparato judicial corresponde una de las situaciones más alarmantes y en la que mayor énfasis se debe hacer para la formulación de políticas públicas pues es una de las problemáticas más silenciosas y que más han afectado el bienestar emocional, social y económico de los ciudadanos ecuatorianos. Tomando en cuenta que hasta el año 2015 se arrastran un gran número de causas sin solución (de uno a dos años de pendencia de casos – Función Judicial, p.03), es apremiante la incorporación de mecanismos alternativos que desfoguen toda esa carga y puedan dar cumplimiento efectivo a las necesidades del conglomerado.

Empleando la mediación se ha atendido hasta el momento *“190.460 conflictos”* (Función Judicial, 2015, p.57) desde su establecimiento oficial como política pública en el 2013. Fijando la atención únicamente en el 2015 se observa que,



si sumamos los “317.386 casos presentados a la justicia ordinaria en todas las materias” (Ibídem, p.56) a las “39.956 que ingresaron mediante solicitud directa a un proceso de mediación” (Ibídem, p.57), obtenemos un total de 357.342 casos atendidos durante todo el año.

**Tabla 2. Casos presentados a la Justicia en el Ecuador durante el 2015**

<b>Mecanismo</b>	<b>Casos presentados</b>	<b>Ingresados a mediación</b>	
<b>Justicia ordinaria</b>	317.386	Derivados: 32.817	
<b>Mediación</b>	39.956	39.956	<b>Porcentual</b>
<b>Total de Casos atendidos</b>	357.342	72.773	20,37%

De esta cifra comparada con los “72.773 casos” (Función Judicial, 2015, p.57) que se presentaron para efectuar un proceso de mediación en el año, se obtiene que el 20,37% recurrieron al empleo de este mecanismo. Cabe aquí mencionar que restando tres años para llegar a la meta establecida, el objetivo del actual Presidente de la Judicatura Gustavo Jalkh de resolver el “...80% de controversias usando esta metodología...” (Jalkh, p.05) permanece aún lejos de cumplirse.

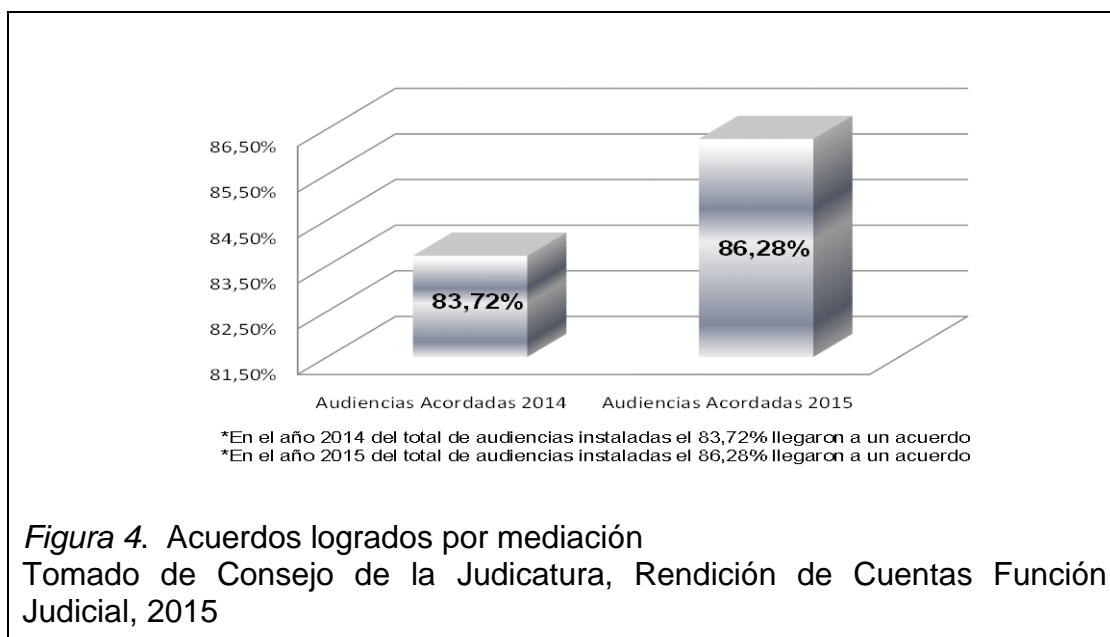
Sin embargo, hay que mencionar también que el decidir emplearla no garantiza que se llegue a un acuerdo, pues al revisar que de los “72.773 casos atendidos” (Función Judicial, 2015, p.58) solo “33.541 lograron llevar a cabo una audiencia y de ellos se consiguieron 28.836 acuerdos” (Ibídem, p.58), se

advierte que hay 43.937 controversias que no han podido ser resueltas, ello producto de la suma de los casos no atendidos y el número de acuerdos no logrados. A este respecto se encuentra que únicamente 8,06% (porcentual al número de acuerdos alcanzados) de todos los procesos entregados a la justicia han podido resolverse utilizando la mediación.

**Tabla 3. Casos atendidos por mediación en el Ecuador durante el 2015**

72.773 casos atendidos por mediación en el 2015			
<b>Con audiencia</b>	33.541	<b>Con acuerdo</b>	28.836
		<b>Sin acuerdo</b>	4.705
<b>Sin audiencia</b>	39.232	<b>Total sin resolver</b>	43.937

Pese a estas cifras desalentadoras, el avance en su funcionalidad para descongestionar el sistema ha sido fructífero y eficiente en relación a años anteriores, teniendo una tasa aproximada de crecimiento anual del 2,5%; siendo así que a pesar de llegar a un “83,72% de acuerdos en el 2014, en el 2015 han logrado ser 86,28%” (Función Judicial, 2015, p.58).



Al echar un vistazo al desarrollo de la mediación en el sistema colombiano, encontramos que, de acuerdo a las cifras más recientes emitidas en el 2014 por el Ministerio de Justicia de Colombia, desde que introdujeron el Programa de Métodos Alternativos de Solución de Conflicto en el 2012 para su población, se han tramitado "...843.281 casos..." (Ministerio de Justicia, p.01) a través del empleo de la conciliación, una figura completamente homologa a la mediación ecuatoriana. Estas cifras muestran el avance en derivación y tramitación de controversias que tiene el hermano país pues si se toma en consideración que un índice poblacional proporcional indica que Colombia es tres veces más poblado que el Ecuador, las estadísticas de resolución de casos por mediación casi triplican a las ecuatorianas. Estos resultados se deben a ciertas falencias estructurales en el sistema nacional especialmente en lo que respecta al acceso al servicio con centros de mediación, mediadores y planes de emprendimiento para su comunicación y difusión, cosa que no ha ocurrido en el caso colombiano que ha sabido adaptar de excelente forma una concatenación de acciones a favor de los métodos alternativos teniendo mayor presencia y fuerza de impacto en lo que refiere a la tramitación y solución de casos.

Con lo expuesto, se puede decir entonces que el objetivo de descongestionar el Sistema Judicial no está satisfecho. La problemática de aglomeración de casos es un tema que perdurará varios años debido a su gran magnitud por lo que será necesario aplicar varias acciones gubernamentales desde diferentes ángulos, entre los que por su puesto consten los MASC, que logren enfrentar toda esa carga procesal y ejercer un sistema de justicia ejemplar. La mediación ha fijado ya un punto de desfogue de casos y está permitiendo poco a poco reducir el peso que tiene la justicia ordinaria, pero es necesario fortalecerla derivando mayor número de procesos para su tramitación, incentivando a la ciudadanía a su empleo, cambiando la conciencia conflictiva y aislada por una idea de cooperación y diálogo. Se debe tener presente que la institución del mecanismo en el país es progresiva, su establecimiento aún no está concluido y en completo funcionamiento por lo que no ha demostrado su capacidad total.

- b) Impulsar la organización y puesta en funcionamiento de mecanismos de justicia que tengan una distribución geográfica equitativa

Si se debe mencionar una de las acciones más evidentes para impulsar la mediación en el Ecuador, sin duda se hará referencia al incremento de Centros de Mediación, tomando en cuenta que hasta ahora la mayoría de esfuerzos gubernamentales se han fijado casi por completo en mejorar este aspecto. Esto responde a que la planificación estatal del actual régimen se fijó en un inicio en dotar de infraestructura institucional como Secretarías, UPCs, entre otros, donde se incluyeron un número en aumento de centros y oficinas que ofrecen el servicio de mediación a la ciudadanía, en un intento de llevar el acceso hacia el mecanismo a diferentes destinos del Ecuador.

Sin embargo, una de las falencias que ha podido ser identificada en este crecimiento físico corresponde a la inequitativa y desigual distribución geográfica de los centros instalados, resaltando que la efectividad no solo radica en el crecimiento en número, sino en plantear una ubicación estratégica que se empate eficazmente a la distribución poblacional del Ecuador.

En virtud de ello, se puede señalar que hasta diciembre del 2015:

- Se han establecido centros de mediación en “...88 de los 221...” (Función Judicial, p.56) cantones del Ecuador, es decir el 39,8% de ellos, de lo cual lo óptimo sería cubrir al menos en un 50% de la distribución cantonal para poder reducir las brechas geográficas y permitir el acceso al servicio.
- La cobertura de centros ha tenido mayor asentamiento en la región Costa donde se han instalado “...56 espacios...” (Función Judicial, p.58), recordando que desde sus inicios la implementación de la mediación se fijó en las zonas de mayor recurrencia a la justicia. Sin embargo, en provincias como Esmeraldas, El Oro y Santa Elena, no se cuenta con el número necesario de centros considerando que juntas suman 24 cantones en una extensión de 25.589 km<sup>2</sup> (Instituto Nacional de

Estadísticas y Censos (INEC), p.01) y cuentan únicamente con 10 espacios, lo que significa que por ejemplo hay poblados como San Lorenzo que se encuentra a 150 km<sup>2</sup> de distancia de la cabecera cantonal Esmeraldas, lugar donde recién podrían recurrir al empleo del mecanismo. Es oportuno mencionar que la provincia de Esmeraldas es uno de los focos principales en cuanto a índices de violencia familiar, inquilinato, delimitación de tierras, entre otras áreas se refiere, por lo cual amerita de una atención prioritaria en la incursión de la metodología.

- En la región Sierra se cubren 47 cantones en once provincias, siendo Azuay, Cotopaxi, Loja y Santo Domingo de los Tsáchilas aquellas que no cuentan con suficientes unidades que brinden el servicio. Entre estas provincias resalta la situación del Azuay al ser una de las tres grandes ciudades del Ecuador y poseer solo “...*un centro...*” (Función Judicial, p.56) de mediación en las inmediaciones del Consejo de la Judicatura de Cuenca.
- Por otro lado, para las seis provincias de la región Amazónica, se cuenta con ocho espacios para mediar, teniendo en cuenta que poseen juntas un aproximado poblacional de “...*739 814 habitantes...*”(INEC, p.1) y se enmarcan en una extensión geográfica de 120000 km<sup>2</sup>, hecho que impide el acceso a la justicia en general para muchas comunidades, tomando como ejemplo al pueblo del cantón Gualaquiza ubicada a 150 km del centro de mediación más cercano ubicado en Cuenca-Azuay o a 160 km de su cabecera cantonal Macas.
- La región Insular si posee una cobertura suficiente del servicio, haciendo notar sin embargo que ello responde a la gran distancia que mantiene de las instituciones de justicia más próximas ubicadas en la ciudad de Guayaquil.

A estos antecedentes sin embargo, se los debe acompañar también del asentamiento de la Justicia de Paz en “...*setenta parroquias...*” (Función

Judicial, 2015, p.56) factor que extiende el alcance de la metodología en el país, y muestra que hasta el momento se ha logrado fijar una cobertura aceptable en cuanto a centros de mediación que efectivicen el goce del servicio.

- c) Aumentar, incorporar y capacitar en mediación al mayor número de actores jurídicos posibles quienes faciliten la celeridad del servicio

Al igual que los centros de mediación, en ciertos casos resultan también insuficientes el número de mediadores en proporción a la densidad poblacional y al requerimiento en cuanto al flujo de causas presentadas a la justicia ecuatoriana, con ello se quiere hacer mención a que si bien gran parte de la infraestructura y el espacio físico para poder llevar a cabo una audiencia ya ha sido instalado como se mencionó en el punto anterior, estos no cuentan con una funcionalidad plena al no poseer los funcionarios necesarios que cubran la demanda del servicio así como tampoco de una dinámica de organización institucional que asigne casos y delimite las funciones de sus actores de forma que el servicio pueda ser ofrecido en condiciones adecuadas y sobre todo con regularidad.

Solo si se toma en cuenta que en el Ecuador hay “...113 de centros mediación...”

para “...133 mediadores...” (Función Judicial, 2015, p.57), es decir aproximadamente un mediador por centro de mediación, se puede tener una idea de cuan escasa es su distribución, señalando que la demanda del servicio es cada vez más amplia en ciudades como Quito y Guayaquil y recalando en este punto que, si bien el servicio puede ser brindado de forma privada por profesionales del derecho u otras áreas relacionadas a la solución de conflictos como trabajadoras sociales, psicólogos, entre otros, que ejercen la metodología bajo el mismo margen legal y validez que los trabajadores del servicio público, para poder establecer una política pública es necesario fijar la mirada en los actores que dependen directamente del Estado, pues ellos se justifican como parte de las acciones de gobierno en materia de justicia, situación que no

ocurre con los otros profesionales quienes son dirigidos únicamente por la institución que los ampara.

Dado que el incremento promedio anual es del 21,8% (29 mediadores) y que son diez los espacios que necesitan asignación de personal calificado para poder desarrollar el mecanismo en provincias como Bolívar, Carchi o Chimborazo, se puede decir que el objetivo ha sido cubierto hasta el momento. Empero, cabe recalcar que tener un solo mediador por cada oficina pone también en juego la confianza del mecanismo por parte de la ciudadanía, pues si empieza a tener problemas de congestión de procesos al igual que la justicia ordinaria, perderá credibilidad en sus resultados e inhabilitará su empleo, por ello es necesario crecer en número, y para lograrlo se debe involucrar más profesionales que lleven a cabo el mecanismo empezando por plantear buenas bases académicas y metódicas que guíen su labor en nuevas y más grandes escuelas de mediadores, lo cual es hoy en día un requerimiento social emergente.

- d) Incrementar la participación de comunidades y pueblos ofreciendo formas de resolución de conflictos compatibles tanto con su cultura y tradiciones como con los principios normativos del Estado.

En cuanto a las acciones tomadas para configurar a la Justicia de Paz en el país se puede decir que han respondido grandiosamente en correspondencia a anteriores años donde su aplicación era casi nula, al menos por parte de políticas gubernamentales que apoyen su desarrollo. Las nuevas tendencias globales en justicia que velan por defender los derechos de minorías y grupos marginados han fomentado el direccionamiento de la agenda estatal hacia la inclusión de pueblos y nacionalidades reflejados en proyectos de mejora e impulsión judicial. Para el 2015, "...93 comunidades..." (Función Judicial, 2015, p.56) han sido intervenidas, anexando una cultura de dialogo manejada e impartida por "...111 jueces de paz..." (Ibídem, p.56) pertenecientes a estos mismos conjuntos sociales, resaltando que la meta planteada para cerrar el 2015 fue de 80 jueces y se logró rebasarla con treinta y uno. Además uno de los puntos importantes en los que cabe hacer énfasis es la inclusión de género

de este grupo, señalando que “el 72% son hombres y el 28% son mujeres.” (Función Judicial, 2015, p.62) factor que recalca no solo la funcionalidad que ha tenido la mediación como proceso de resolución de conflictos, sino los beneficios en cuanto a participación civil y apertura de tasas de empleo.

Sin embargo, de este grupo de mediadores solo “65 se encuentran en funciones” (Función Judicial, 2015, p.62) debido a que el número restante no culmina su capacitación o está a la espera del reconocimiento de su comunidad para poder empezar a desempeñar su labor, proceso que es vital para que puedan ejercer sus funciones dentro de su comunidad y se basa en la aceptación por parte de las autoridades comunales tras el análisis de su desempeño en la colectividad y su posterior reconocimiento como una figura de confianza y aceptación por parte del grupo humano. En este respecto, las competencias que se atañen a los Jueces de Paz han generado discordancias especialmente en lo que se relaciona a la toma final de decisiones en el contexto comunitario pues aquí la justicia indígena como reguladora de la conformación social se antepone sobre la mediación comunitaria, teniendo la potestad de plantear la nulidad de la sentencia de última instancia en el caso de que los resultados acordados se contrapongan con los criterios de los líderes comunales, es decir si ellos no se encuentran de acuerdo con el acuerdo logrado pueden cambiarlo y anteponer su decisión, lo cual resulta sumamente controversial pues por una parte puede afectar a los intereses de las partes y en sí a la esencia de la mediación al atentar contra los principios de voluntariedad y neutralidad del mecanismo, donde son los involucrados quienes toman la posta en la toma de sus propias decisiones legales, pero por otro lado defienden de las injusticias a aquellos menos letrados o tendientes a engaño, manteniendo la configuración de igualdad y armonía que caracteriza a los grupos indígenas del país.

Además, otro de los asuntos que también llama la atención es la idoneidad que poseen los jueces de paz para poder dar dictamen en los procesos en los que las partes por su cuenta no lo hayan logrado, estableciendo la duda de si se encuentran realmente capacitados para poder dictar una sentencia tras solo



meses de recibir preparación para ejercer su cargo, reconociendo asimismo que no son profesionales del derecho sino personas de gran confianza para la comunidad y no se cuenta con una normativa que vigile por su buena práctica judicial, es decir no hay parámetros que controlen el buen cumplimiento de sus funciones e impongan sanciones en el caso de no cumplirlas. En efecto, se ha olvidado delinear los parámetros para su disposición, pasando desapercibidas situaciones tan esenciales que requieren de una normativa urgente, que incluya por su puesto situaciones como qué pasaría frente a la pérdida de apoyo por parte de la comunidad o el establecimiento de periodos para los cuales son designados, recordando que hasta el momento son figuras que se mantienen de por vida.

A esto se añade que la legislación nacional tampoco establece procedimientos para que las comunidades soliciten al Consejo de la Judicatura la instalación de un juzgado de paz en sus circunscripciones, haciendo énfasis en que de acuerdo al Art. 47 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2015, p.27) los representantes comunales son los responsables de impartir estas iniciativas, postulado que resulta totalmente absurdo pues no se puede esperar la adición de nuevas comunidades teniendo en cuenta que debido a la ineficaz difusión del mecanismo, de la cual hablaremos con mayor detenimiento a continuación, no poseen ni la noción sobre el funcionamiento de la mediación, obstaculizando por completo su adhesión al proyecto. Esta es la razón por la que es totalmente necesario emprender una campaña de información y comunicación de gran escala que logre llegar a todos los sectores del país.

Pese a lo mencionado, la Justicia de Paz ha permitido incluir mecanismos judiciales a comunidades que durante años habían estado lejos de participar de la justicia ordinaria del país, especialmente aquellas que se encuentran en la zona oriental del Ecuador, brindándoles a un amplio número de ciudadanos la oportunidad de recibir un amparo legal, asegurando que sus derechos sean defendidos y que los acuerdos conseguidos sean respetados bajo el resguardo de la ley.

El hecho de que las comunidades indígenas ecuatorianas hayan incluido un mecanismo como la mediación para resolver sus controversias, sabiendo que ellos poseen modos de vida diferentes donde por lo general su cosmovisión de sostener la paz y armonía de los pueblos así como la construcción de lazos interpersonales fuertes conforman la base para su organización social, es un signo que resalta la importancia y la ola de beneficios que brinda esta metodología a los ciudadanos, pudiendo ser ello interpretado como una motivación que delata que el camino que se está tomando es el adecuado.

- e) Difundir e incrementar el conocimiento sobre los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos enfatizando el empleo de la mediación, de modo que se anexen como parte permanente de la cultura jurídica ecuatoriana.

Este es uno de los puntos, por no decir el principal, más críticos de todo el Programa Nacional de Mediación, pues luego de haber conocido las acciones llevadas por el Estado ecuatoriano, resulta elemental ahora preguntarse ¿qué he visto o escuchado yo sobre la mediación en mi cotidiano vivir? como parte de la sociedad civil, ¿qué tanto me he visto involucrado con el mecanismo? En los últimos años, el fenómeno de la globalización, la fiebre por la tecnología y los sucesos beligerantes que acontecen en el mundo han incitado al conglomerado a incluir temáticas de derecho en su vida cotidiana, creando con ello una nube de información que se esparce rápidamente y lleva entre otras cosas, nociones del manejo de la mediación. El empleo de los MASC y en especial la mediación han cobrado un realce importante hoy en día, eso se debe a que han formado parte de acontecimientos de magnitud nacional e internacional que han servido de plataforma para que su reconocimiento pueda ser más amplio y efectivo, entre los que podemos mencionar por ejemplo la mediación entre Colombia y Venezuela por el cierre de la frontera que tuvo lugar en territorio ecuatoriano con el presidente Correa actuando como mediador, el cual fue cubierto a cabalidad por la prensa nacional e internacional y aunque no es específicamente una mediación pública sino más bien una mediación internacional, ambas sostienen parámetros similares, cambiando detalles y formalidades referentes al procedimiento interestatal.

Aunque el apareamiento del método data ya de varios años, en el Ecuador continúan siendo muy lejanos a la realidad del ciudadano común, eso se debe a la falta de recursos de información y propaganda que se ha dado a su uso tanto por parte del Estado como por parte de quienes la practican. Frente a lo cual en primer lugar es evidente que existe un gran prejuicio en el trato de la temática por parte de los actores del derecho, quienes no se ven beneficiados en términos lucrativos al agilizarse los procesos y eliminarse los largos y burocráticos tramites que favorecen sus ingresos, respondiendo con un ataque desde su campo de acción: mal informando o absteniéndose de dar a conocer otras alternativas al juicio.

No obstante la mayor parte de la población posee un conocimiento mínimo sobre el funcionamiento del mecanismo, considerando que el *“50,6% de la población es clase media”* (Jaramillo, 2013, p.1) y posee acceso a medios de comunicación que los mantenga informados, pero los grupos que más urgen de respuestas por parte del Estado están siendo progresivamente olvidados ya que el deficiente actuar comunicacional del Consejo de la Judicatura encargado de difundir el servicio, no ha prestado atención en promoverla en todos los sectores de forma que se logre concretar su institución como política pública, haciendo hincapié en que justamente este carácter de pública debe incluir a todos.

Si bien puede resultar paradójico que pese a los grandes debates que se han realizado sobre el mejoramiento del Sistema Judicial en los últimos años, conozcamos relativamente poco sobre los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en el Ecuador, no debe sorprender que ciertos aspectos como la comunicación haya fracasado, sobre todo tomando en cuenta que ha recibido muy poca atención por parte del Programa Nacional de Mediación y Justicia de Paz, y que además se ha vuelto ya usual que los proyectos de mediación se estanquen en esta área como lo han venido haciendo en anteriores años, limitando su alcance a la población, y quedando nuevamente escondidos a la espera de que un nuevo fracaso en el sistema de justicia los reviva.

Para hacer frente a esta situación, a partir del 2013 tras conformarse el Programa Nacional de Mediación y Justicia de Paz, se han llevado a cabo “474 actividades” (Función Judicial, 2015, p.58) con el fin de informar, impulsar e incrementar el empleo de la metodología como una herramienta de resolución de controversias, enfocándose principalmente en dar a conocer los espacios donde se puede acceder al servicio y recalando su carácter legal, cuyo desconocimiento restringe aún de su empleo a miles de ecuatorianos. Entre estas actividades se encuentran mayoritariamente entrevistas que se han brindado a medios de comunicación, tanto televisivos, radiales y escritos, por parte tanto del Presidente del Consejo de la Judicatura como de los representantes de centros de mediación nacionales y provinciales, creyendo que los medios de comunicación masivos componen la clave para su divulgación rápida y efectiva.

Sin embargo, las actividades llevadas a cabo para su difusión no son las requeridas si lo que se busca es lograr una cobertura de alcance nacional, observando que entre todas ellas apremian las entrevistas, las cuales a pesar de que brindan una oportunidad para explicar directamente al conglomerado sobre su empleo y funcionamiento y de esa manera saciar muchas dudas que se interponen a los límites de la interpretación y transmisión de datos, son expuestas en espacios muy mínimos de tiempo y en varios casos en horarios con poca atención del público televidente o radioescucha, por lo que, respondiendo la pregunta, resulta realmente difícil poder señalar algún tipo de propaganda, anuncio o transmisión que esté disponible para la población en general, sin contar aquellos que conocieron de su existencia formando ya parte de un proceso judicial, pues hay que tener precedente que lo que se propone con su institución como política pública es fijar una cultura de diálogo que evite siquiera recurrir a la conflictividad de un juicio ordinario.

Con estos antecedentes, es claro que este objetivo no ha sido satisfecho y que representa uno de los puntos que ameritan de mayor atención. Se puede justificar que durante los tres primeros años del PNM las acciones se hayan encaminado a la conformación de un marco estructural lo que incluye

infraestructura y mediadores, que permitan ejercer el mecanismo, pero ya es momento de poner en marcha una fuerte campaña promocional que cumpla los márgenes necesarios para crear un impacto tal en la sociedad civil que se sientan confiados de recurrir a la mediación, esperando que durante los próximos meses se la anexe y promocióne conjunto al nuevo Código General de Procesos, que como se mencionó también lo incluye.

#### **4.1.2 Por observancia de Indicadores del BID y la SENPLADES**

Una vez que se han revisado los objetivos para el establecimiento de la mediación como un procedimiento de justicia recurrente y un servicio socialmente accesible, es momento de fijar la atención en su configuración como política pública pues todo este engranaje que se ha venido describiendo debe, además de ser funcional para el aparato de justicia, conseguir insertarse en la sociedad ecuatoriana de manera que sea utilizada en el quehacer judicial del país; esto comprende que todos tengan idea sobre su presencia tanto práctica como geográfica así como de conseguir la predisposición ciudadana de formar parte del procedimiento. Con el fin de examinar cual ha sido su progreso en el Ecuador, se han seleccionado los parámetros de una institución especializada en el desarrollo de políticas públicas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el cual es un organismo internacional cuya labor es financiar proyectos que permitan el desarrollo sostenible de los pueblos, por lo que posee varios esquemas que revisan la efectividad de las políticas gubernamentales a la par que miden la eficacia de sus proyectos en la región y reconocer si están siendo bien encaminados sus esfuerzos, además de brindar asesoría para que arreglen, cambien o mejoren las falencias que presentan sus políticas. Estos parámetros son

- Implementación y reconocimiento de las políticas
- Aceptación de las políticas
- Coordinación y difusión de las políticas
- Eficiencia de las políticas

- Orientación al Interés público de las políticas (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp.11,12):

El análisis de estos parámetros permite tener un panorama claro de la situación del Ecuador en cuanto la institución de la mediación se refiere, logrando de la mano responder la interrogante principal de la investigación, ¿se ha configurado o no como una política pública? Dado que son puntos cuyo cumplimiento únicamente puede ser verificado por estadísticas externas debido a la ausencia y poca certidumbre de la información estatal, y con el objetivo además de aportar una idea no institucionalizada dada la subjetividad que poseen los parámetros establecidos al tender ser víctimas de alteraciones. Atendiendo esta consideración, es necesario introducir una herramienta de análisis a la investigación que permita discernir una aproximación a la opinión general del colectivo ecuatoriano con respecto a la institución de este método alternativo en el país, y que asimismo, sirva para recolectar datos informativos que constaten su alcance con respecto a cada uno de los parámetros mencionados.

Con ese objeto, se ha decidido aplicar una encuesta descriptiva a un determinado grupo poblacional del Ecuador buscando que la perspectiva de su asentamiento en el país sea bastante precisa. Para poder llevarla a cabo, se ha aplicado un muestreo aleatorio simple, seleccionando a un grupo equivalente al 0,001% de la densidad poblacional bajo una estimación estadística típica, considerando que hasta diciembre del 2015 el aproximado poblacional es de “16.000.000 de habitantes” (INEC, 2015) Este conjunto de 160 individuos está compuesto por personas mayores de edad, escogidos al azar. Los lugares y fechas seleccionados para llevarla a cabo fueron los terminales de transferencia interprovincial de Carcelén y Quitumbe, los días viernes 18 y sábado 26 de Diciembre del 2015, los cuales fueron seleccionados debido al flujo masivo de pasajeros que se encuentran en el lugar, aportando así una idea más general de la disposición de la mediación en el circunscribir ciudadano pertenecientes no solo a la ciudad de Quito sino a distintos lugares del país.

La encuesta (Anexo 1) se constituye sobre diez preguntas que han sido construidas en base a los parámetros del BID y serán condensados en cinco indicadores con el fin de examinar su avance:

**Tabla 4. Tabulación de encuestas ejecutadas en el Terminal Terrestre de Quitumbe y Carcelén, Quito-Ecuador**

PREGUNTAS	RESPUESTAS		
	1. ¿Sabe usted qué es la Mediación?	SI	148
	NO	12	7,5%
2. ¿Ha formado usted parte de algún proceso de mediación?	SI	2	1,3%
	NO	158	98,7%
3. ¿Conoce usted la ubicación (geográfica) de los Centros de Mediación?	SI	103	64,4%
	NO	57	35,6%
4. ¿Conoce usted cuál es el papel/rol que cumple el mediador?	SI	96	60%
	NO	64	40%
5. ¿Conoce usted qué problemas o conflictos se resuelven a través de Mediación?	SI	89	55,6%
	NO	71	44,4%
6. En caso de verse involucrado en un conflicto, ¿solicitaría usted audiencia en un Centro de Mediación?	SI	143	89,4%
	NO	17	10,6%
7. ¿Cree que ha sido efectiva la difusión/propaganda sobre el uso de la mediación en el país?	SI	77	48,1%
	NO	83	51,9%
8. ¿Cree usted que el mecanismo es eficiente para resolver conflictos entre dos partes enfrentadas?	SI	148	92,5%
	NO	12	7,5%
9. ¿Considera usted que esta metodología contribuye a formar una sociedad más pacífica e incluyente?	SI	146	91,3%
	NO	14	8,7%
10. ¿Considera usted que la mediación es actúa como una política pública? Es decir, la prestación del servicio es generalizada para toda la población, de fácil acceso y bajo el amparo de la ley.	SI	77	48,1%
	NO	83	51,9%

#### 4.1.2.1 Reconocimiento de la Política

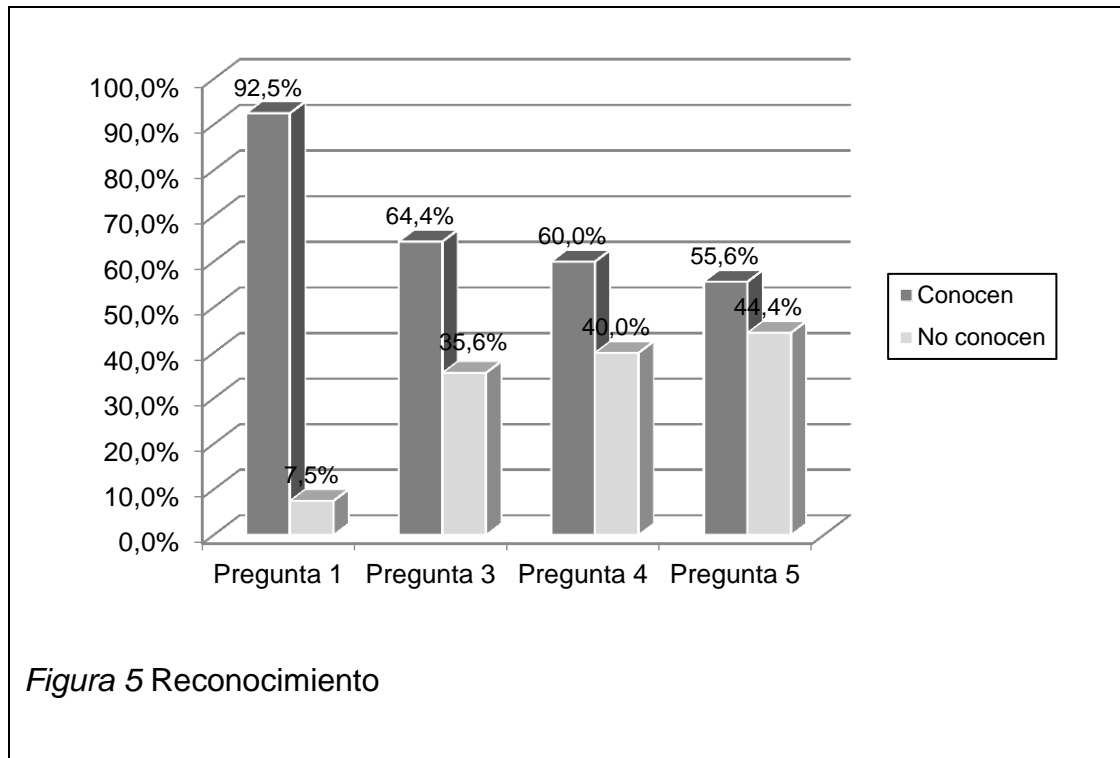
El reconocer la mediación, es decir distinguirla sobre los demás mecanismos de resolución de conflictos y como una herramienta al servicio de la comunidad, corresponde a una de las acciones más importantes para su

asentamiento, esencialmente si lo que se intenta es fijarlo como un método de uso recurrente en el país, ya que el primer paso para acudir a ella es saber a qué se refiere así como dónde y cómo encontrarla, ya que como se ha mencionado a lo largo de la investigación, la base para edificar una política eficiente no solo radica en fijar una estructura sólida que brinde el servicio, sino en dotarlo de funcionalidad a través de su comunicación e involucramiento de la sociedad civil.

Si hacemos una comparación desde un punto de vista comercial, las políticas públicas funcionan como un nuevo producto en el mercado ya al igual que estas comparten el objetivo de lograr incluirse en la vida de los consumidores. Si tomamos en cuenta que simbólicamente ambas responden a una necesidad focal que necesita ser solventada y además brindan oportunidades para mejorar y corregir cierta situación de sus usuarios, se infiere que el requerimiento de darse a conocer o en términos simples “vender la idea” aplica también para ambas. Así, en la institución de una política gubernamental, igualmente es un requerimiento importante el lograr atraer en la atención de los ciudadanos y ser identificada, sobre todo en aquellas que ofrecen un servicio, con el fin de que pueda ser aprovechado plenamente.

Utilizando la encuesta se ha obtenido un registro en cuanto a este punto reflejado a través de las preguntas 1, 3, 4 y 5, las cuales exploran el nivel de afirmación-conocimiento que tiene la población ecuatoriana con respecto al método es decir, que tanto se sabe e identifica sobre la mediación. Como resultado, de acuerdo a un índice proporcional entre los cuatro puntos, se obtuvo un 68,12% de reconocimiento por parte de los ciudadanos, esto echo en base a las nociones principales sobre cuatro aspectos determinantes para poder acceder a un proceso de mediación correspondientemente: su conceptualización examinada en la pregunta uno con un 92,5%, la funcionalidad en la pregunta cuatro con 60%, sus limitaciones en la pregunta cinco con 55,6% y la accesibilidad presente en la pregunta tres con un 64,4%.

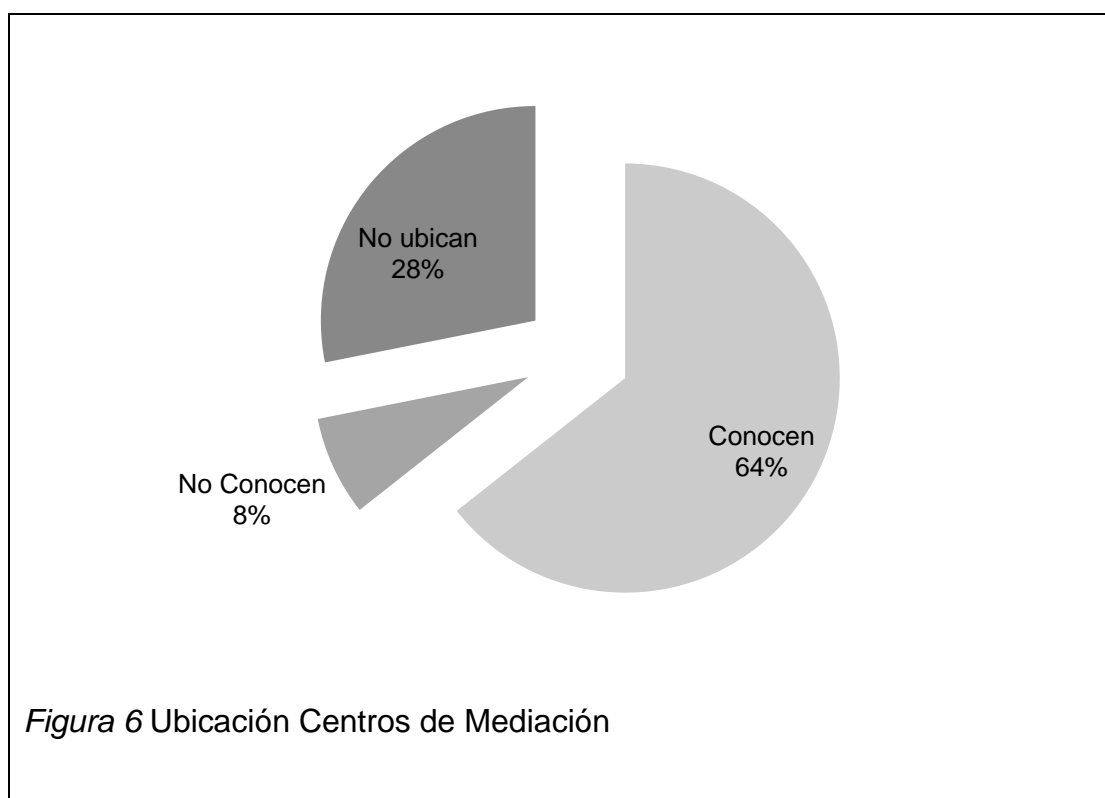




Este porcentaje es bastante significativo pues figura una ventaja para su aplicación como una política pública al facilitar su rápido acogimiento en la población ya que se encuentran de una u otra manera familiarizados con el mecanismo, permitiendo enfocar esfuerzos en grupos específicos que no poseen nociones sobre su uso, además de poder hacer mayor énfasis en áreas que ameriten mayor atención como su configuración jurídica, su funcionamiento y la legalidad de los acuerdos, aspectos que en el proceso de aplicación de la encuesta fueron sondeados como los menos conocidos por los ecuatorianos.

No obstante se debe considerar que estos resultados no corresponden a un trabajo propio y distintivo del accionar gubernamental sino a diferentes fenómenos que han acarreado consigo un fuerte reconocimiento de los métodos alternativos, entre ellos la ya mencionada crisis de justicia del aparato judicial ecuatoriano y situaciones alarmantes, en su mayoría de enfoque internacional, que evocan una preocupación social por el bienestar común, la defensa de derechos humanos y el bienestar de los pueblos, lo que además acompañado del gran movimiento tecnológico que incrementa constantemente

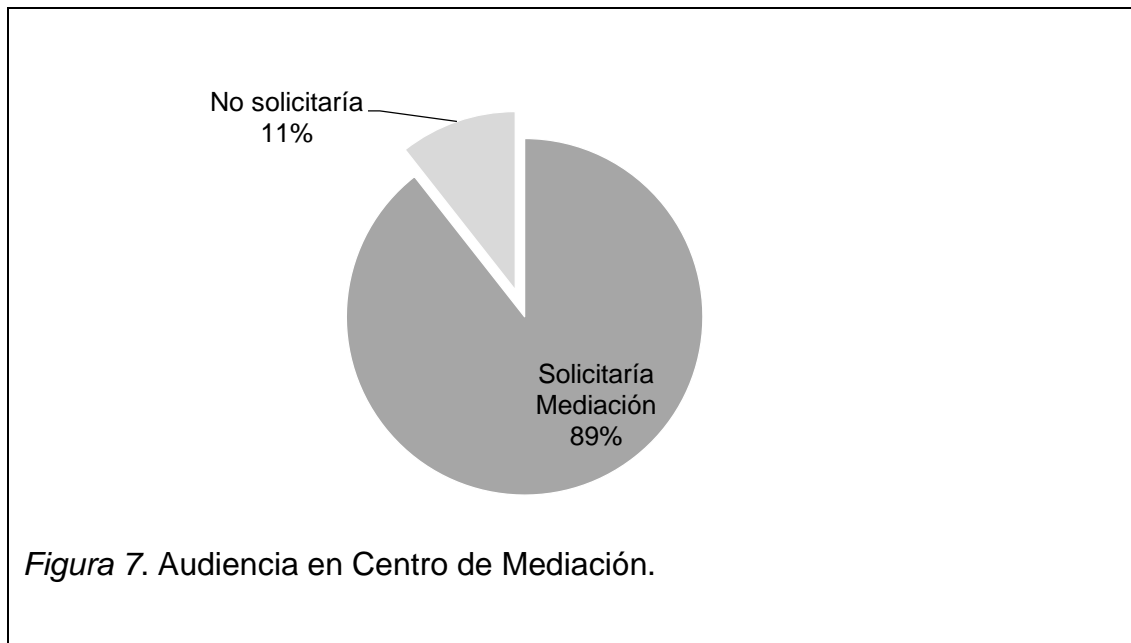
las redes de información, han conseguido generar una conciencia de reconocimiento hacia la aplicación de herramientas más armoniosas con el circunscribir ciudadano como la mediación. Este punto se refleja claramente en la pregunta número tres que demuestra que el 35,6% no conocen la ubicación del centro de mediación, estadística que contrastándola con a la pregunta uno, indica que 45 ciudadanos o el 28,12% (un tercio de la población) tiene conocimiento sobre el método pero no de su acceso en el país.



#### 4.1.2.2 Aceptación de la Política

Otro de los puntos a examinar hace referencia a la afirmación social que ha tenido la mediación, es decir el grado de apertura y aprobación que ha recibido por parte del conglomerado ecuatoriano pues una vez al tanto del alto margen de reconocimiento que posee el mecanismo en el país, es hora de señalar si eso ha sido suficiente para que las personas se sientan confiadas y seguras de acceder a este mecanismo alternativo de resolución de controversias, considerando sobre todo que el aceptar utilizar una herramienta sea esta

jurídica o no, recae en la idea que estamos seguros que a través de ella lograremos conseguir nuestro objetivo, o que al menos es la más beneficiosa respecto a nuestros intereses y oportunidades



De la información recabada, precisamente uno de los datos que más llama la atención es la gran acogida que tiene el mecanismo, pues separando a los ciudadanos que no tenían conocimiento en absoluto de la metodología, únicamente el 3,12% (5 personas) descalificaron su empleo en la solución de controversias. Y en añadidura, tomando en cuenta los datos obtenidos en la pregunta seis, el 89,4% de la muestra está dispuestos a ponerla en práctica aún sin conocer a cabalidad su configuración ya que en contraste a otras preguntas, de este grupo de 143 ciudadanos que aprobaron su empleo el 27,97% (40 personas) no conocen la ubicación de los centros, el 32,87% (47 personas) desconocen el rol que cumple el mediador y el 37,76% (54 personas) incluso los conflictos que pueden llevar a este servicio, lo cual de cierta forma manifiesta el poco agrado de la población con el actual modelo basado en la justicia ordinaria, resaltando enormemente la voluntad del colectivo ecuatoriano por intentar nuevos procedimientos.

#### **4.1.2.3 Coordinación y difusión de la Política**

La difusión del método, como ya ha sido mencionado y cerciorado además en diversos puntos examinados en la investigación, corresponde a la mayor debilidad de la aplicación del mecanismo en el país y los resultados de la encuesta han permitido efectivamente certificar este punto que engloba todas las acciones comunicacionales que a la mediación se refieren. Se ha recopilado entonces, que el 51,9% de ciudadanos no considera buena la campaña promocional aplicada por el Programa de Mediación, esto quiere decir que más de la mitad de la población se siente insatisfecha con la información y guía recibida hasta el momento. Factor que además, si lo contrastamos con el conocimiento sobre el método expresado en la pregunta uno, reafirma que la información obtenida por al menos la mitad de la población encuestada ha sido por otros medios, ajenos al accionar estatal, resaltando con ello que la planificación del PNM no ha mantenido una coordinación efectiva e igualitaria de sus acciones al sentirse fuertemente su ausencia en aspectos como este.

De esa forma, si se toma en consideración que la población posee el conocimiento suficiente (68,9%) y sobre todo las ganas de acceder al sistema de mediación (89%), se puede tener una idea de cuan poco explotado ha sido su campo de acción y cuan reducida y poco comunicativa han sido las operaciones del Estado para poder involucrar a la ciudadanía.

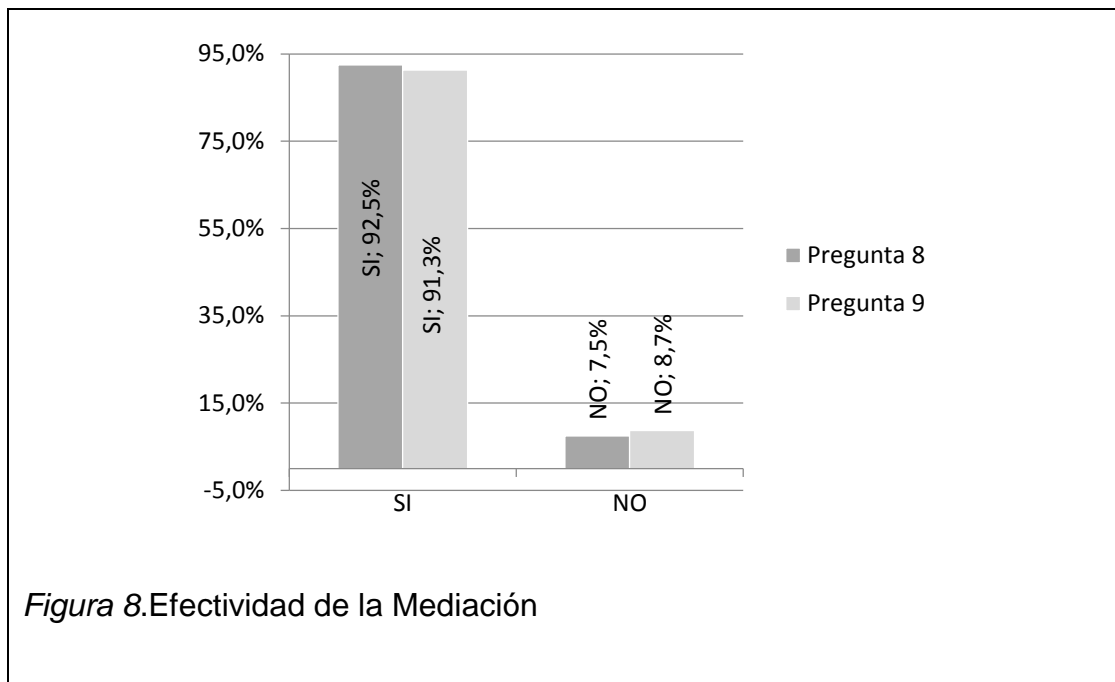
#### **4.1.2.4 Eficiencia de la política**

Al hablar de eficiencia se quiere hacer referencia a la capacidad que tiene una política para lograr el objetivo con el cual fue creada pues aunque usualmente es considerado como uno de los puntos que se enfocan únicamente en los resultados obtenidos tras la audiencia de mediación, para la formación de las políticas públicas es necesario revisar su buen funcionamiento en conjunto, eso es mantener un registro de cada una de las acciones y operaciones llevadas a cabo durante todo el proceso de institución, acentuando que su estructura la forman una cadena de acciones que se apoyan la una a la otra, por lo que

conseguir un buen desempeño y asentamiento de una política en el conglomerado depende del desarrollo de cada una de ellas.

En la formulación de políticas públicas, este rasgo distintivo puede ser identificado cuando la situación que la dio origen cambia, mejorando o corrigiendo sus condiciones originales y generando un grado de satisfacción a sus benefactores. En este sentido, el sistema de mediación lleva ya varios triunfos en su asentamiento en el Ecuador porque ha conseguido modificar una situación inicial en la que ni si quiera formaba parte de los mecanismos judiciales, incentivando, a pesar de sus pocos esfuerzos, durante ya diecinueve años la cultura del dialogo que era totalmente nula en el país.

Refiriéndose a la obtención de buenos resultados a través del uso del procedimiento de mediación, la población ecuatoriana en un 92,5% concierta con su grandiosa utilidad al momento de definir un acuerdo. Con el sondeo aplicado a la muestra se pudo determinar que la población ecuatoriana esta consiente de que mediante el diálogo y la cooperación se logran buenos resultados, no obstante prevalece el ánimo de conflictivo, las partes difícilmente coinciden en colaborar para llevar a cabo una mediación, en el caso que esta se presentara, pues sus posiciones son en la gran mayoría de procesos, muy violentas o alteradas. Considerando que el propósito del ciudadano ecuatoriano es mejorar su calidad de vida, lo que incluye aspectos no solo económicos sino también sociales, culturales e incluso anímicos, el asentar un procedimiento que poco a poco elimine esa barrera negativa del conglomerado volviéndolos consientes a través de su participación de cuan fructífero resulta el trabajo mutuo, resulta esencial el desarrollar alternativas que incentiven la buena convivencia, entendiéndose que están conscientes que no solo es desgastante el procedimiento ordinario sino que pueden poner en práctica alternativas que contribuyan a fortalecer la vida en comunidad.



#### 4.1.2.5 Orientación al Interés público de la Política

Es sumamente importante que una política sea afín con su entorno de tal forma que considere todas las circunstancias en las que se desarrolla, tanto culturales y económicas como geográficas e históricas, logrando que los ciudadanos se identifiquen con su conformación y que el medio responda de manera favorable frente a su establecimiento. Desde su inicio, la instauración de la mediación como política pública ha correspondido a un interés general, edificándose sobre un problema de atención prioritaria que se hallaba repercutiendo a toda o gran parte de la ciudadanía, la crisis judicial ecuatoriana.

Las acciones llevadas a cabo para enfrentarla debían entonces fijarse en solventar las situaciones que la ocasionaban, entre las que figuran como ya se ha mencionado, principalmente la aglomeración de procesos. En ese respecto, se fijó el objetivo de establecer el mecanismo como una herramienta alternativa de solución de controversias que permita el desfogue y asignación de casos desde la justicia ordinaria, buscando aliviar la incontrolable acumulación de causas que desacreditaba el trabajo del Sistema Judicial de país, pero ¿ha conseguido satisfacer este requerimiento ciudadano? Las preguntas dos y diez hacen referencia al manejo que se está dando al método determinando en qué

grado se ha involucrado en la vida cotidiana de los ciudadanos, obteniendo que únicamente el 1,25% de la muestra ha formado parte de una audiencia. Sin embargo tenemos que considerar que no todos los encuestados se hallan inmersos en procesos judiciales o ameritan la aplicación de una herramienta, por lo que el porcentaje obtenido es simbólico y refleja el avance progresivo que tiene la inclusión del mecanismo al quehacer judicial ecuatoriano, reconociendo que es bastante significativo contar en una muestra tan reducida (160 personas) con al menos dos individuos que la han practicado.

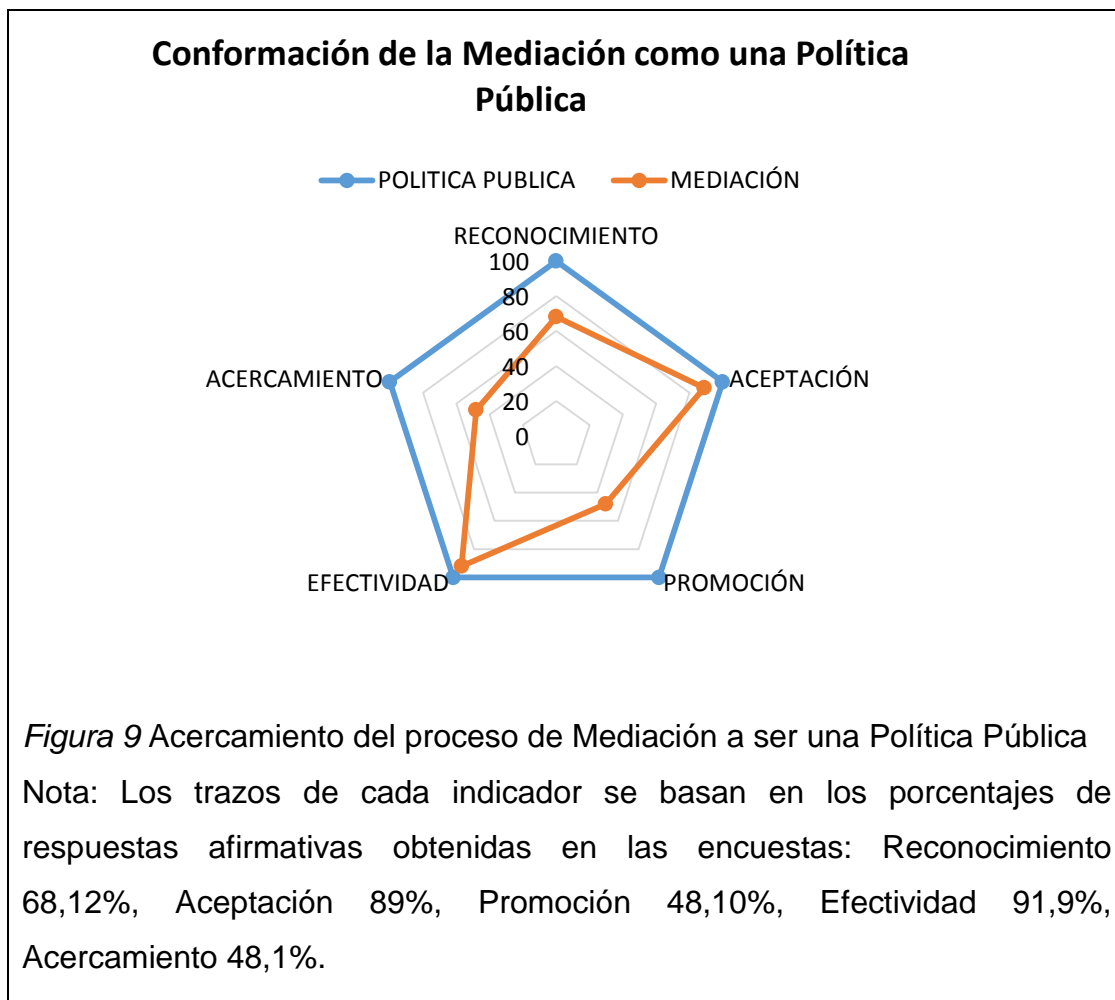
Si bien la pregunta diez da una respuesta específica al estudio que se ha planteado en cuanto a la estructuración de una política pública se refiere, se debe prestar atención a los detalles que la figuran pues aunque su resultado refleja que en un 51,9% no la reconocen como tal, es decir como un servicio de manejo cotidiano y de acceso general, las estadísticas se mantienen muy cercanas, casi la mitad del conglomerado siente que ya se ha incluido a la mediación en el quehacer judicial ecuatoriano, manifestando que se encuentra a medio rumbo, a solo tres años más, en el camino para su culminar su establecimiento.

## **4.2 Interpretación y evaluación de Resultados**

Atendiendo a todas estas consideraciones, el sistema de mediación ha respondido a los requerimientos del ciudadano ecuatoriano en el momento preciso que ha tomado auge global el empleo de herramientas pacíficas de resolución de conflictos, instalándose de tal manera que ha conseguido participar en gran parte de los procesos judiciales a nivel nacional y asentarse como el segundo método más utilizado en el país por detrás de la justicia ordinaria y delante del arbitraje, atrayendo consigo la atención por completo de las autoridades y de la sociedad civil, quienes han cifrado en ella sus expectativas para mejorar el Sistema Judicial.

Una vez con los resultados porcentuales obtenidos y la información recolectada mediante la encuesta, se ha podido plantear una malla de aproximación que efectivamente represente cuan cerca se encuentra esta alternativa de

asentarse como una política pública en el Ecuador. Esta malla utiliza los cinco aspectos del BID abreviados en cinco indicadores que se han fijado para poder estimar el alcance que ha tenido hasta el momento el empleo de la metodología, observándolo en el siguiente gráfico:



De cinco indicadores considerados para su óptimo establecimiento, tres superan por completo la media porcentual del 51%: el reconocimiento, la aceptación y la efectividad. Estas características giran alrededor de todo el bagaje estructural que tiene mecanismo, siendo así que observamos resultados similares entre las tres estadísticas porque para aceptar la inclusión de un mecanismo debes reconocerlo en primer lugar como útil, asimismo para que este pueda conseguir resultados efectivos, deberá primero asentarse en la sociedad donde es aplicado, reaccionado a la cadena de funcionalidad que precisamente



lo conviertan en una política pública y de la mano mostrando con ello que la sociedad se encuentra presta y abierta a incluir una metodología alterna,

No obstante, hay dos puntos que reclaman atención prioritaria; el acercamiento, es decir cuan en consideración tienen la mediación al momento de elegir un mecanismo para solucionar sus controversias, y la difusión del procedimiento, siendo evidente la interconexión tan estrecha que mantienen estos dos indicadores, pues están dispuestos bajo una dependencia mutua en la que el nivel de credibilidad y confianza en un mecanismo es generado por la información y conocimiento que se tenga sobre el mismo.

En el gráfico podemos ver que el espacio que ha conseguido cubrir para el 2015 es relativamente amplio, ya que ha sabido acoplarse y adaptarse al panorama del Ecuador incluyéndose en distintas áreas que apoyan a la justicia como la educación y el trabajo social, demostrando que trabajo conjunto entre instituciones es esencial y fructífero, no obstante a pesar de que hasta el momento las acciones llevadas a cabo han sido eficientes al mejorar el alcance de la metodología y mantener su punto de enfoque regladamente claro, no se debe perder de vista que existen falencias y vacíos estructurales que no les permiten explotar sus beneficios y cada vez más los alejan de su horizonte de acción, por ello es importante hacer énfasis en la revisión constante a la política ya que es la única manera en la que se pueda ir corrigiendo errores y vacíos que están impidiendo su completa disposición, seguros de que si continua con la misma fuerza que ha presentado hasta el momento, sin duda logrará su objetivo para la fecha de su culminación determinada en el 2019.

#### **4.3 Aplicabilidad y Amenazas del Proyecto**

Una vez analizada su situación en el país es ahora importante revisar qué oportunidades tiene de continuar con la misma fuerza de impacto que ha acarreado durante estos años, de modo que se pueda prever las dificultades y obstáculos que deberá enfrentar el mecanismo para figurar como una política pública, para lo cual se ha planteado una matriz general del estado en que se encuentra la metodología:

Como se observa en la matriz, la mediación posee una gran cantidad de aspectos positivos que fortalecen su instauración en el país, esto responde a la apertura contemporánea hacia instauración y empleo de métodos alternativos, eliminando tanto por parte de los gobiernos como del mismo conglomerado, los obstáculos y trabas que imponen al desarrollo de iniciativas de esta índole. Sin embargo, se han dado fuertes cambios en este último año, tanto económicos como políticos y sociales, nuevos retos han figurado en el panorama nacional e internacional que la mediación deberá enfrentar

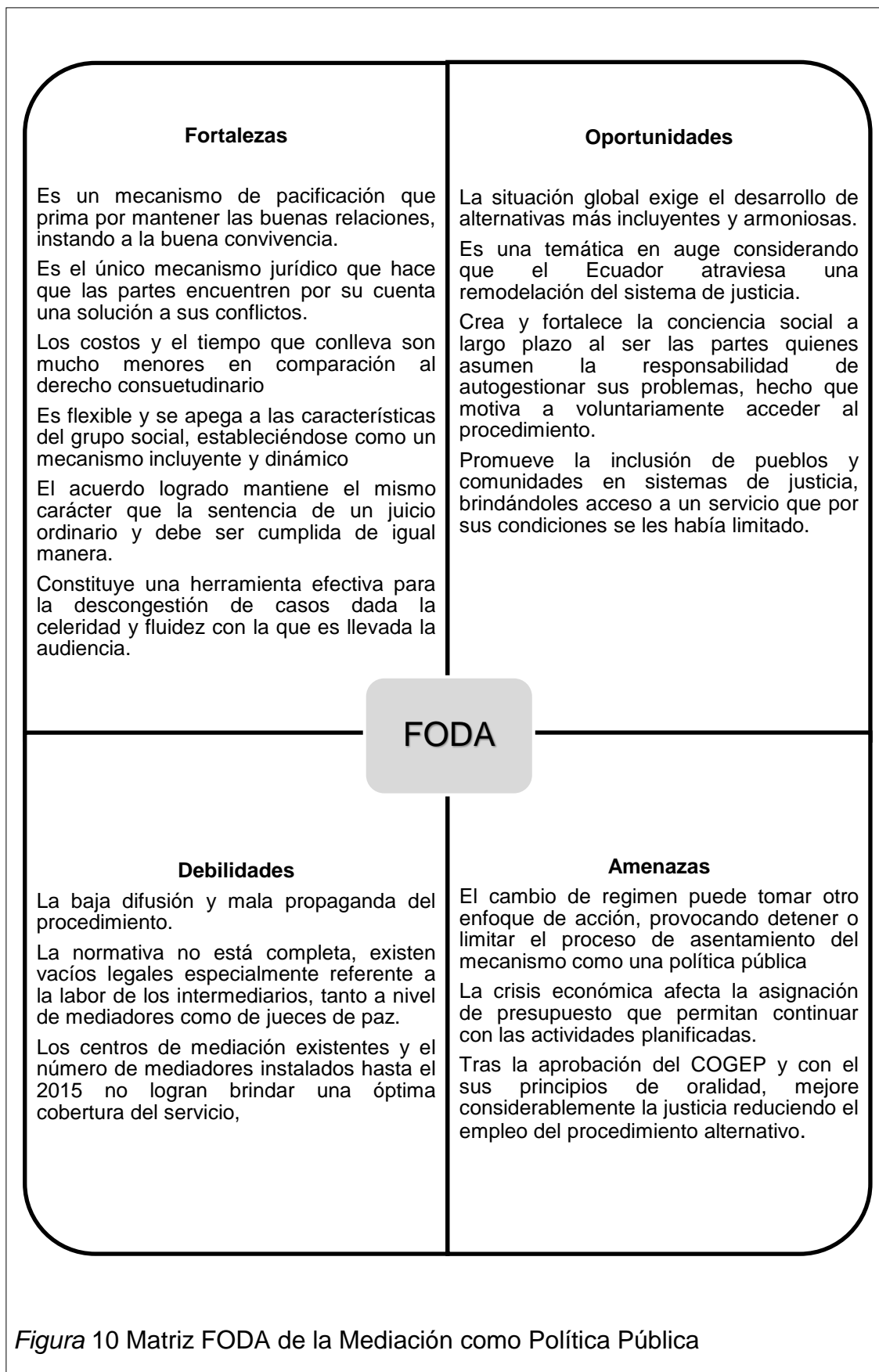


Figura 10 Matriz FODA de la Mediación como Política Pública

### **4.3.1 Económico**

El panorama económico del Ecuador compone uno de los desafíos más grandes en cuanto al desarrollo de políticas públicas se refiere. A raíz de la caída del valor internacional del barril de petróleo registrado durante el último año, el cual paso de “\$105,9 a \$35,00 dólares” (Banco Central Ecuador) aproximadamente, se decretaron inevitablemente la adopción de medidas entre las que ya se plantearon salvaguardias, incremento de la deuda pública, canje de activos estatales por recursos, entre otros puntos que afectan directamente al bienestar del conglomerado, reduciendo su capacidad monetaria y con ello también la asignación de recursos para el desarrollo de proyectos estatales a veces por más mínimo que sea su inversión.

Aunque los precios para efectuar un proceso de mediación son bastante reducidos y ya se cuenta con un número de unidades que permita al menos poner en acción la metodología y puede que ello fortalezca su empleo, hay que tomar en cuenta que se requiere de inversión estatal para incrementar el número de centros, mejorar las instalaciones, incorporar mayor número de mediadores y jueces de paz, crear campañas promocionales y en general fortalecer el mecanismo, pues de la consecución de las acciones planificadas dependerá su buen funcionamiento.

### **4.3.2 Político-Social**

La planificación gubernamental del actual Presidente de la República Rafael Correa Delgado se ha enmarcado bajo el Plan Nacional del Buen Vivir como instrumento regulador de las acciones puestas en marcha en defensa de los derechos ciudadanos, este como ya se ha dicho apoya a la instauración de la mediación incluyéndola dentro de sus lineamientos de trabajo, factor que ha permitido llevar a cabo varias acciones que se remiten a su instauración en el país.

Sin embargo este periodo de gobierno está próximo a concluir y con ello vendrá una transformación en la programación de actividades adecuándola de mayor

manera a los planes de quien se figure como encargado del poder. Es por ello que se debe fijar la mirada a la estabilidad que tendrá la política, definiendo cuán perdurable será temporalmente, de forma que, tras la finalización del mandato en el 2017, se mantenga y conserven ciertos planes y proyectos como eje de trabajo. De allí pues que los países que poseen políticas estables sostienen una transformación progresiva porque van consolidando resultados de regímenes anteriores a la vez que se plantean nuevos objetivos en base a los resultados obtenidos, mientras que los contextos como el Ecuador que se han caracterizado por las grandes oscilaciones en sus mandatos (ocho presidentes en veinte años) se han aplicado generalmente políticas débiles, usualmente dado por la escasa participación y compromiso de sus actores fruto de la desconfianza e incredulidad generada por no conseguir las metas deseadas.

De ese modo, el establecimiento de la mediación como una acción pública al implicar un proceso largo y complejo impera de un apoyo constante de las instituciones y representantes políticos quienes deben continuar con el legado del proyecto, tomando en cuenta sobre todo que el cambio de una cultura litigante, usualmente de carácter agresivo como lo es el derecho consuetudinario por una cultura de paz, requiere de tiempo y esfuerzos conjuntos.

#### **4.4 Perspectivas de aplicación de la metodología de Mediación**

La mediación se ha convertido en un tema en boga para incluir en las reformas en materia de justicia, al menos para los países Latinoamericanos, dado los trascendentales resultados que se han conseguido mediante su empleo y el apoyo de organismos e instituciones que han incentivado con mayor fuerza su inserción, tales como el nombrado Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (WB-BM), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), entre otros.

Este auge recae sobre todo en la habilidad del mecanismo para contribuir al desarrollo de sociedades más armónicas dado la ola de eventos conflictivos

que se han presentado en el panorama internacional durante los últimos años, constituyéndose como una temática de interés general el poder encontrar e incluir mecanismos que eviten la multiplicación de situaciones lamentables fruto de una no controlada escalada de disputas.

Si bien, con lo mencionado se puede pensar que el camino de la mediación esta trazado y que necesariamente va a formar parte de la agenda judicial del Ecuador y de los países de la región durante varios años más debido a sus buenos resultados, se debe tener en cuenta que en primer lugar las políticas públicas responden a requerimiento se intereses ciudadanos emergentes que se mantienen en constante cambio, por lo que resulta incierto el futuro de la mediación, considerando que temporalmente se intenta renovar las herramientas y procedimientos judiciales en miras a adaptarse de mejor manera a las necesidades modernas del conglomerado, y ello usualmente ocurre cuando hay un cambio de régimen gubernamental que modifica la planificación y el orden de las acciones estatales, situación próxima a ocurrir en países como EEUU, Perú, por su puesto Ecuador. En segundo lugar, a nivel nacional la obstaculización del desarrollo de la mediación por parte del el Sistema de Justicia es algo que debe preocupar, pues pese a las acciones encaminadas para eliminar la corrupción se mantiene como una malestar latente dentro de los procesos administrativos en general, ya que no solo se enmarca en fraudes o sobornos, sino también en el ocultamiento de información por parte de los actores de la justicia, como por ejemplo el uso y manejo de los MASC, evitando que se pierdan potenciales “clientes” cuyos largos y burocráticos procesos son su fuente de lucro.

Si bien el propósito de esta investigación recae en fijar su empleo hacia una esfera doméstica, el organizarse como una política estatal por añadidura le permite incursionar en campos internacionales, representando una oportunidad para el Ecuador de fortalecerse como un referente en manejo de la justicia. Se quiere con ello, una vez instalado el sistema de mediación para el colectivo ecuatoriano, prestar atención a una proyección macro que consiga beneficios maximizados y motive su pronto y eficaz asentamiento en el país.

#### 4.4.1 El Ecuador como centro de Mediación Internacional

El Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki- Moon ha afirmado en reiteradas ocasiones que la mediación corresponde a una de las inversiones más inteligentes y rentables que los miembros de las Naciones Unidas pueden realizar pues permite el buen uso de recursos persiguiendo uno de sus principios fundamentales, la cooperación y armonía de los pueblos. En efecto, se ha emprendido durante los últimos años una campaña mundial por recurrir a procesos de pacificación de controversias a través de la aplicación de herramientas judiciales cooperativas e inclusivas, que permita mantener un rango de igualdad de condiciones entre sus participantes y frenar, sin acciones invasivas o agresivas sino mediante el dialogo, las diferencias entre cuerpos internacionales. Hay que tener claro que la mediación internacional es un instrumento diplomático de arreglo de controversias en la que pueden participar Estados, Organizaciones no gubernamentales y civiles con el fin de establecer acuerdos de colaboración con similares características a la mediación domestica pero apegado al marco del Derecho Internacional, incluyendo elementos que estratégicamente se adecuen a los intereses de las partes.

Su desarrollo permite contribuir a *“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”*, objetivo planteado en el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas que compromete a los actores internacionales a trabajar en conjunto para generar convenios que mantenga una interacción sosegada entre ellos, para lo cual se ha instalado procedimientos de apoyo, estipulados en el Capítulo VI: “Arreglo pacífico de controversias” que en sus artículos 2.3 y 33.1 incluyen a la mediación como instrumento para hacerlo efectivo, presentándose hasta el momento diferentes casos entre los que destacan: la mediación Papal entre Chile y Argentina por la disputa fronteriza en el canal de Beagle, los acuerdos conseguidos en Camp David, los convenios de Madrid y Oslo, la crisis en Kirguistán, el enfrentamiento entre el Gobierno Salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, entre muchas otras. El Ecuador no se queda de lado en esta revisión de casos pues uno de los más recientes procesos de mediación llevados a cabo fue precisamente aquella

perpetrada entre Colombia y Venezuela por el cierre de la frontera en el mes de octubre del 2015 por parte de este último, donde el presidente ecuatoriano Rafael Correa actuó como mediador entre las partes consiguiendo mitigar el conflicto en cuestión al recomendar una serie de bases para formar una “frontera de paz”.

Si bien este servicio es ofertado por ahora por instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio o la OMPI, el Ecuador se ha planteado proyectarse como un centro de mediación de alcance internacional utilizando como plataforma la recién instalada sede de la UNASUR en observancia al objetivo de *“fortalecer la seguridad ciudadana y la justicia”* además de *“promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas”* (UNASUR, 2012). Este organismo permitirá legitimar su empleo al servicio de la comunidad global una vez instituido el Centro de Solución de Controversias, consiguiéndose así el fortalecimiento del sistema doméstico e instalar instrumentos más sólidos para impulsar la diplomacia preventiva.

La importancia de establecer al país como un punto de convergencia judicial mundial convirtiéndolo en un destino para la resolución de controversias, al menos en un panorama regional, recae en que no solo incrementaría el dinamismo y la proyección económica, social y turística del Ecuador, sino que también afirmará ser una nación que brinda las garantías judiciales a sus ciudadanos, generando mejores condiciones de vida e impulsando la confianza de naciones y extranjeros con las instituciones del Estado. El aspecto judicial de un país es una de las claves fundamentales para conseguir el desarrollo pleno, basado en que una sociedad que vive bajo un régimen de convivencia adecuado, con el amparo de normativas y accesibilidad a figuras legales, podrá encontrar mucho más fácil e inmediatamente soluciones y acuerdos a las problemáticas que puedan presentarse, haciendo hincapié en que una nación reafirma sus principios de democracia y justicia cuando las partes resuelven sus propias controversias y se brinda el acceso al servicio para los grupos más vulnerables.



## CONCLUSIONES

- a) En primer lugar se concluye que la mediación no se ha asentado aún como una política pública, eso quiere decir que su inserción como una herramienta empleada para la solución de controversias en el quehacer ciudadano, continua aun distante de volverse una realidad palpable para el conglomerado ecuatoriano. Las falencias estructurales se han hecho evidentes por sobre la funcionalidad del mecanismo, dejando a su propio curso su incorporación sin contar con el respaldo de una base bien desarrollada y sistematizada, con eso se hace referencia a la ineficaz campaña de difusión, la mal distribución de infraestructura y la ausencia de figuras capacitadas que brinden el servicio. Aún si se discurre que este proceso se encuentra a medio camino y que le restan tres años más para lograr fortalecerse y cubrir las falencias hasta el momento presentadas, manteniendo el ritmo con el que se ha avanzado, será bastante difícil cumplir las metas fijadas, porque además de sobrevenirse un periodo sumamente difícil dada las próximas transformaciones políticas en el país, se deberá enfrentar también la fuerte crisis económica que atraviesa el mundo, planteándose como reto permanente el adaptarse a los nuevos requerimientos civiles.
- b) Los proyectos que conforman el Programa Nacional de Mediación y Justicia de Paz han puesto en marcha acciones muy específicas, recayendo de cierta manera en la individualidad de sus operaciones, es decir los han dejado a la deriva, sin compañía de factores claves como normativas, ordenamientos o una vigorosa difusión y propaganda que acentúen su presencia para el conglomerado ecuatoriano. En consecuencia, su impacto continúa siendo muy leve en comparación al grado de aprobación que debería poseer dada su comprobada aceptación y efectividad, para lo cual se debe empatar todas las acciones bajo una misma estructura, de modo que se puedan llenar los vacíos y desperfectos que han impedido su completa inserción en el Ecuador.
- c) Predomina en el país la ausencia de una Cultura de Paz pues frente a un conflicto, la primera acción es recurrir a la justicia y a la aplicación de la ley

para subsanar la controversia. La sociedad ecuatoriana no resuelve sus problemas recurriendo al dialogo ya que consideran que al no ser especialistas en leyes no son aptos para poder dar solución a sus disputas por su cuenta, y a pesar de existir casos que ameritan la acción judicial debido a su carácter técnico y legal, la mayoría de materias pueden atender a la aplicación de sistemas de solución pacífica pues impera el buen mantenimiento de las relaciones personales como en casos familiares o laborales. Esta es la razón por la que el establecimiento de la mediación como una acción pública implica un proceso largo y complejo, tomando en cuenta sobre todo que el cambio de una cultura litigante de carácter agresivo, por una cultura de paz requiere de tiempo y esfuerzos conjuntos.

- d) Valiéndose de su extensa adaptabilidad en el contexto social, este mecanismo ha conseguido organizarse como una figura que resguarda los derechos de los ciudadanos, democratizando el sistema de justicia y acercándolo, en la mayor medida posible a comunidades y pueblos del país. Hablar sobre la instauración de la mediación abarca un conjunto de disposiciones y mecanismos que se sustentan en el respeto y la protección de costumbres y tradiciones, siendo esta una oportunidad para hacer efectivos los objetivos de desarrollo y contribuir a la conformación de una sociedad de paz. Dada las condiciones geográficas y sociales del Ecuador, la mediación se enmarca como un mecanismo de amparo judicial para grupos y comunidades que durante años no tuvieron acceso a la justicia, enfatizando que el reconocer y trabajar por la pluralidad de los pueblos en un mundo globalizado resulta fundamental ya que preserva una reliquia cultural muy enriquecedora para las nuevas generaciones, a la vez que rescata el entorno y las tradiciones de sociedades aborígenes manteniendo el patrimonio y el legado del país. Todo ello, de la mano de la afirmación de derechos y libertades a los ciudadanos que las conforman, brindándoles la oportunidad de tener servicios y procedimientos judiciales que les garanticen el pleno gozo de sus facultades civiles.
- e) La justicia es un bien intangible plasmado en el acceso a un servicio, por lo cual su delimitación gira alrededor de la disposición de medios,

instrumentos y actores que la legitimen, por ejemplo centros de mediación y mediadores, de modo que su impulsión y desarrollo garantice la práctica de un ejercicio judicial de calidad. Es por ello que, aunque el fin último es encontrar una resolución equitativa que satisfaga provechosamente los conflictos de la ciudadanía, las acciones gubernamentales deben enfocarse en brindar oportunidades de acceso al servicio público de justicia, rompiendo brechas y eliminando barreras a la efectividad, encaminando esfuerzos para construir espacios e involucrar cada vez a mayor número de ciudadanos.

- f) La formulación de políticas públicas ya no versa sobre la clásica visión piramidal de la administración y manejo de la gestión pública, donde el Estado era quien imponía los proyectos e iniciativas que consideraba más adecuados para solventar las problemáticas del país; ahora, la democracia moderna descansa sobre la soberanía de los ciudadanos, siendo ellos quienes se apropian de nuevos conceptos en amparo de sus derechos fundamentales. Es así, que para fortalecer el tejido social, se debe fortalecer ejercicios nacionales como la mediación, abriendo espacios de debate y expresión que se inspiren en una conciencia de convivencia, y que además dejen como legado la construcción de herramientas y esquemas que contribuyen a la mejora del escenario de vida de la población.

## RECOMENDACIONES

De esa forma, tras vislumbrar el contexto ecuatoriano y analizar parte de sus requerimientos sociales, se recomienda:

- a) Impulsar y fortalecer las campañas de difusión y propaganda que den a conocer a la mediación, haciendo hincapié en mejorar las estrategias comunicacionales para involucrar temas y puntos de interés para la ciudadanía como su concepto, su manejo y el alcance del acuerdo, simplificando y ordenando el mensaje para que sea coherente y comprensible, utilizando de la mano medios y canales de fácil acceso y continua recurrencia, planteándose como meta el generar un impacto suficiente que garantice su reconocimiento y aplicabilidad por parte de la ciudadanía.
- b) Profesionalizar el estudio en mediación e incorporar un mayor número de profesionales dedicados a impartirla, delineando en primer lugar una normativa que compendie los reglamentos y disposiciones para los mediadores y llene los vacíos legales encontrados como su determinación temporal, sus atribuciones sociales en caso de ser destituido, entre otros. Además, fortalecer la Escuela de la Función Judicial, permitiendo el acceso anualmente a un mayor número de mediadores garantizando con ello que cubran el perfil humano en cuanto a capacitación y sean asignados de acuerdo una equilibrada distribución geográfica.
- c) Impulsar el trabajo con líderes comunales y gobiernos seccionales de modo que se pueda llevar a cabo actividades encaminadas específicamente al fortalecimiento de la mediación comunitaria y la inclusión de figuras de paz, buscando llegar mediante acuerdos de cooperación a todos los rincones del país, sobre todo aquellos que no han sentido la presencia de los sistemas de justicia, involucrando con ello un mayor número de ciudadanos al empleo del mecanismo.
- d) Promover la participación amplia de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas que legitime los procesos políticos orientados hacia el interés público. Si bien se ha convertido en una exigencia global el aplicar

fórmulas de protección civil y acceso igualitario a la justicia, la idea de conectar una metodología de resolución de conflictos a una política de alcance nacional se fundamenta en más allá de generar justicia, crear conciencia, una idea de valor por el bienestar y reconocimiento del otro. Es importante por ello, trabajar en la repolitización e involucramiento de los actores civiles con el fin de eliminar la figura pasiva donde el ciudadano se inclina por aceptar el proceder del órgano judicial, volviéndolo dinámico y activo en la toma de decisiones.

- e) Continuar re direccionando esfuerzos para lograr llevar a cabo las acciones del PNM, de forma que aun si el tiempo fijado para su aplicación culmina, se logre al menos cumplir con la mayor parte de los objetivos planeados. Como se mencionó, uno de los factores importantes para que una política pública pueda ser establecida eficazmente recae en la continuidad que se le brinde, a pesar de la transición del régimen político. Registrando que en los últimos veinte años, el país ha atravesado por diez cambios de administración, siendo el segundo país en América Latina que más presidentes ha cambiado, ubicándose únicamente tras Bolivia. Para lo cual es imperioso desarrollar la habilidad de los actores políticos para acordar y consumar alianzas inter temporales de forma que, tras la finalización de un mandato, se mantenga y conserven ciertos planes y proyectos como eje de trabajo, concluyendo que el principio de estabilidad de las políticas públicas se encuentra ligado a la noción de secuencia que estas posean.

## REFERENCIAS

- Aguilar V., L. F. (1994). *Política Pública*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Álvarez, M. (2004). *La mediación en asuntos civiles y mercantiles*. Revista del Poder Judicial (No.77)
- Arfuch, L. (2002). *Dialogismo, en AA.VV.: Términos críticos de la sociología de la cultura*. Buenos Aires: Paidós.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2012). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina (1ª. Ed.)*. Colonia Florida, 01030 México, D.F.: Planeta Mexicana.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*.
- Boulding, K. (1962). *Conflict and defense: a general theory*. New York, Estados Unidos de América: Harper & Brothers.
- Cabanellas, G. (1998). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta.
- Caivano, R. (2000). *Arbitraje*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Ciurana, A. (2005). *La mediación civil y mercantil: una asignatura pendiente en España. (A propósito de la propuesta de Directiva sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles)*. Madrid, España: Actualidad Jurídica Uría Menéndez.
- Código Orgánico de la Función Judicial. (09 de 03 de 2009). Facultades jurisdiccionales de las juezas y jueces Art. 130 numeral 11. *Registro Oficial No. 544*.
- Consejo de la Judicatura. (2015). *Rendición de Cuentas*. Quito - Ecuador: [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec).
- Consejo de la Judicatura. (2015). *Resolución 014-2015*. Recuperado de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/014-2015.pdf>.
- Constitución Política del Ecuador. (10 de Agosto de 1998). Art. 191 Inciso 3.

- Corporación de Estudios y Publicaciones. (2005). *Codificación del Código Civil*. Quito, Ecuador: Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- De Armas, M. (2003). *La Mediación en la Resolución de Conflictos*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona.
- Dingwall, R. (1997). Argumentative in divorce mediation session. *American Sociological Review*
- Echanique, H. (2008). *La Mediación, una alternativa a la solución de conflictos en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Echanique, H. (2011). *La Mediación, una alternativa a la solución de conflictos en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Ecuador en Cifras. (s.f.). Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Marzo/Reporte\\_pobreza\\_desigualdad\\_marzo15.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Marzo/Reporte_pobreza_desigualdad_marzo15.pdf).
- Felstiner, W., Abel, R., & y Sara, A. (1981). *The emergence and Transformation of disputes: Naming, blaming an claiming*. Law and Society Review.
- Fisher, R., Ury, W., & y Patton, B. *Sí de acuerdo ¿Cómo Negociar sin ceder?* Editorial Norma.
- Función Judicial del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Función Judicial del Ecuador. (2013). *Programa de Mediación, Justicia y Cultura de Paz*. Quito, Ecuador: Informe 2013.
- Función Judicial del Ecuador. (9 de marzo de 2009). Reforma Art. No. 7 del Capítulo II. De las Reformas y Derogatorias del Código Orgánico de la Función Judicial. *R.O. Suplemento No. 544*.
- Función Judicial del Ecuador. (s.f.). *Tarifas Función Judicial*. Recuperado de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/mediacion/index.php/2015-04-13-21-21-25/tabla-de-tarifas>.
- Función Judicial. (11 de agosto de 1998). Título VIII - Capítulo 1 - De los principios generales. *Registro Oficial No. 1* , pág. Art. 191.

- Giménez, C. (2001). Modelos de mediación y su aplicación en mediación intercultural. *Revista de Migraciones* 10 , 59-110.
- Goldberg, S., Sander, F., & y Rogers, N. (1992). *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Process*. Boston, EEUU: Little Brown.
- Guaglianone, A. (1966). *El heredero renunciante y su acreedor*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- Hinojal, S. (2005). *Los menores ante la mediación*. Cuadernos de Derecho Judicial.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (2015). *Informe* . Quito, Ecuador.
- Irmgard, R. (2007). *El Pensamiento Sistémico en la Asesoría Intercultural. la aplicación de un enfoque teórico a la práctica*. Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Jalkh, G. (23 de octubre 2013). *Discurso del Dr. Gustavo Jalkh, en presentación del Programas Nacional de Mediación y Cultura de Paz y Posesión de 99 Mediadores*. Quito, Ecuador.
- Jalkh, G. (s.f.). *Discurso del Dr. Gustavo Jalkh. Informe 2015*. Recuperado de [http://www.funcionjudicialpichincha.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=918%3Aamesa-de-justicia-evaluo-y-presento-logros-alcanzados-en-el-2015&caid=41%3Anoticias-home&Itemid=164](http://www.funcionjudicialpichincha.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=918%3Aamesa-de-justicia-evaluo-y-presento-logros-alcanzados-en-el-2015&caid=41%3Anoticias-home&Itemid=164).
- Jalkh, G. (1997). *Resolución alternativa de conflictos*. Quito, Ecuador: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Kolb, D. y Putman, L. (1991). *The Multiple Faces of the Conflict in Organizations*. Miami, EE.UU: Program of Negotiation of Harvard School. Cambridge.
- La Hora. (2014). Marco Jurídico Referencial en el Ecuador. *Revista Judicial* C2, 3.
- Madrigal, J. L. (2013). La imputación para la reparación del daño en las sedes civil y penal. *Revista Judicial*.
- Mejías, J. F. (2005). *Mediación Familiar (V)*. Escuela Judicial.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo social. (s.f.). Recuperado de [http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/glosario/figlo\\_napuin.htm](http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/glosario/figlo_napuin.htm).



- Moore, C. (1995). *El proceso de mediación*. Barcelona, España: Ediciones Granica.
- Morocho, J. (2004). *La Mediación y la Conciliación en la Legislación Ecuatoriana*. Riobamba, Ecuador: Edipcentro.
- Morull, H. y Kirkpatrick, G. (1993). *Aspectos Generales de la Mediación*. Dallas, Texas: Centro de Mediación Internacional para Resolver Conflictos.
- Munduate, L. y Martínez, J. (1994). *Conflicto y Negociación*. Madrid, España: Eudema.
- Munné, N. y Mac-Cragh, P. (2006). *Los 10 principios de la cultura de mediación*. Barcelona, España: Graó.
- Nató, A. Rodríguez M. y Carbajal, L. (2006). *Mediación comunitaria (1ª. Ed.)*. Buenos Aires, Argentina: Universidad.
- Navas, M. (2001). Análisis Reforma Judicial Problemas de la Justicia en el Ecuador. *Revista Ecuador Debate No. 52*.
- Pacheco, G. (2004). *Mediación Cultura de la Paz*. México, D.F., México: Porrúa.
- PNUD. (2001). *De la exclusión a la confianza mediante el acceso a la justicia*. Buenos Aires, Argentina.
- Procuraduría, General del Estado. *Manual Operativo del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado*. Quito, Ecuador: Dirección Nacional del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.
- Projusticia. (2007). *Propuesta de Justicia de Paz para el Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Registro Oficial 145. (4 de 09 de 1997). *Ley de Arbitraje y Mediación*. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/dispute/comarb/Ecuador/larbymed.asp>
- Registro Oficial No. 449. (20 de octubre de 2008). Constitución del Ecuador 2008. Art. 75,97-190.
- Registro Oficial No. 532. (25 de febrero de 2005). De la Mediación, Título II. *Ley reformativa a la Ley de Arbitraje y Mediación*.

- Registro Oficial No. 544. (9 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 130 Título 11. *Suplemento Registro Oficial* .
- Ríos, J. (1997). *Cómo Negociar a partir de la Importancia de Otro*. Santafé de Bogotá. Colombia: Planeta.
- Romero, F. (2002). *La Mediación Familiar*. Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Revista No. 40.
- Roth, A. (2007). *Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Rozenblum, S. (1997). *Mediación una Disputa Interdisciplinaria*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Rozenblum, S. (1998). *Mediación en la Escuela (Resolución de Conflictos en el Ámbito Educativo)*. Buenos Aires, Argentina: Aique Grupo Editor S.A.
- Salazar, C. (2009). *La estructuración de las Políticas Públicas. En: Políticas Públicas & ThinkTanks. (2ª Ed.)*. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- SENPLADES. (2011). *Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales (1ª. Ed.)*. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Six, J. (1997). *Dinámica de la Mediación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Suares, M. (1999). *Mediación. Conducción de Disputas, Comunicación y Técnicas*. Barcelona, España: Paidós.
- Torrego, J. C. (2003). *Mediación de Conflictos en Instituciones Educativas, Manual para la formación de mediadores*. Madrid, España: Narcea.
- Valenzuela, P. (octubre de 1998). Papel Político No. 8. *Intermediación y Resolución de Conflictos Violentos*.
- Valles, J. (2002). *Ciencia Política: una introducción (2ª. Ed)*. Barcelona, España: Ariel.
- Vidal, M. (1997). *Manual, Prácticas y técnicas de Negociación*. Santafé de Bogotá, Colombia: En Prensa.
- Wray, A. (1994). *Medios Alternativos en la Solución de Conflictos Legales. Serie "Estudios Jurídicos" (Vol. 9)*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1. ENCUESTA

**Instrucciones:** Favor lea atentamente la pregunta y conteste con una equis (X) donde corresponda.

1. ¿Sabe usted qué es la Mediación?

SI ( ) NO ( )

2. ¿Ha formado usted parte de algún proceso de mediación?

SI ( ) NO ( )

3. ¿Conoce usted la ubicación (geográfica) de los Centros de Mediación?

SI ( ) NO ( )

4. ¿Conoce usted cuál es el papel/rol que cumple el mediador?

SI ( ) NO ( )

5. ¿Conoce usted qué problemas o conflictos se resuelven a través de Mediación?

SI ( ) NO ( )

6. En caso de verse involucrado en un conflicto, ¿solicitaría usted audiencia en un Centro de Mediación?

SI ( ) NO ( )

7. ¿Cree que ha sido efectiva la difusión / propaganda sobre el uso de la mediación en el país?

SI ( ) NO ( )

8. ¿Cree usted que el mecanismo es eficiente para resolver conflictos entre dos partes enfrentadas?

SI ( ) NO ( )

9. ¿Considera usted que esta metodología contribuye a formar una sociedad más pacífica e incluyente?

SI ( ) NO ( )

10. ¿Considera usted que la mediación actúa como una política pública? Es decir, la prestación del servicio es generalizada para toda la población, de fácil acceso y bajo el amparo de la ley.

SI ( ) NO ( )

**GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**