

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN  
CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO  
LOCAL Y TERRITORIAL**

**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN ECUADOR COMO  
UN SERVICIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO**

**KATTY ELIZABETH PAZMIÑO LEMOS**

**QUITO, DICIEMBRE DE 2012**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO**  
**CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN**  
**CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO**  
**LOCAL Y TERRITORIAL**

**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN ECUADOR COMO**  
**UN SERVICIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO**

**KATTY ELIZABETH PAZMIÑO LEMOS**

**Asesor: VÍCTOR HUGO TORRES**

**Lectores: Gabriela Maldonado**

**Pablo Ortiz**

**QUITO, DICIEMBRE DE 2012**

A mi padre...

## **AGRADECIMIENTOS**

El campo de la justicia es desconocido y cerrado para aquel que no es abogado, es casi una osadía hablar de justicia si no eres parte del sector, pero gracias a todo lo aprendido en estos años de trabajo en el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, primero en planificación y ahora en la gerencia del Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia me han permitido, siendo Geógrafa, estar involucrada en los procesos de reforma de justicia.

Mil gracias a todas esas mesas de trabajo con funcionarios judiciales del Consejo de la Judicatura, Fiscalía, Defensoría, aquellos jueces, fiscales, defensores, administrativos, y técnicos que conocen el sector por dentro y que me han enseñado cómo funciona el sistema de justicia y lo valioso de su trabajo. Gracias a esas largas jornadas de trabajo con mis amigos y compañeros del Proyecto, sus ganas por conocer el sector desde otra perspectiva nos permitió investigar y proponer cambios al sistema y ahora me ha dado impulso para atreverme a presentar esta tesis.

Mi agradecimiento profundo a todos quienes me ayudaron con sus comentarios, correcciones, opiniones sobre este documento, en especial a Mauricio Jaramillo, Director General del Consejo de la Judicatura de Transición, Néstor Arbito, ex Ministro de Justicia, Michelle Artieda, ex Subsecretaria de Planificación del Ministerio de Justicia, Ignacio Castillo, abogado chileno, coordinador del equipo técnico para la Investigación del Sistema Penal realizado por la Universidad de Talca, quienes me dieron su tiempo para responder a mi tan larga entrevista, sus aportes son el hilo que conduce esta tesis.

A Víctor Hugo Torres, su dirección le dio forma a esta tesis, gracias por acompañarme en este proceso.

Gracias a mi familia por su apoyo constante y por animarme siempre a continuar.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	II
CAPÍTULO 1 .....	6
LA JUSTICIA: UN SERVICIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO .....	6
La justicia y el Estado.....	6
Lo público y el Estado .....	8
Bienes y servicios públicos .....	10
El concepto de territorio y su relación con los conceptos de estado, lo público y la justicia.....	11
Territorio y Estado.....	11
El territorio, la jurisdicción y la soberanía del Estado-Nación.....	13
El Estado Moderno y el territorio .....	14
El espacio geográfico y el territorio .....	17
Lo público y el territorio.....	19
Bienes y servicios públicos en el territorio.....	20
La justicia, un sistema de servicios públicos en el territorio .....	21
CAPITULO II.....	23
LA INSTITUCIONALIDAD JUDICIAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU CARGO .....	23
Las Funciones del Sistema de Justicia.....	24
Órganos Jurisdiccionales .....	24
Órganos Autónomos .....	25
Órganos Administrativos.....	28
Órganos Auxiliares .....	29
La interacción de los órganos de la función judicial. ....	30
Los Servicios del Sistema de Justicia .....	31

La tradición judicial y el nuevo paradigma constitucional.....	34
Las Reformas de Justicia .....	35
Reforma judicial de 2011 -2013 .....	37
Las actuales condiciones de calidad y cobertura del Servicio.....	40
La cobertura de servicios de justicia.....	41
La distribución territorial del servicio .....	42
La demanda del servicio vs la respuesta del sistema de justicia .....	44
El acceso al servicio .....	48
La articulación del servicio .....	49
Calidad de la administración de justicia .....	50
Los procedimientos para prestar el servicio .....	51
La Infraestructura .....	54
Organización administrativa y financiera.....	55
Gestión del Talento Humano que brinda el servicio .....	57
Percepción ciudadana del servicio de justicia .....	60
 CAPITULO III .....	 66
 LA JUSTICIA COMO UN SERVICIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO .....	 66
Las condicionantes que impone el nuevo paradigma constitucional al sistema de justicia.....	67
La independencia de la función judicial .....	68
La legitimidad institucional: La construcción de una institucionalidad sólida y estable. ....	70
La inclusión de criterios de administración pública en el mundo de las Leyes.....	73
Criterios que garantizan el derecho ciudadano al acceso de la justicia en el territorio. ....	75
La estandarización de la prestación de los servicios de justicia a nivel nacional.....	76
El dimensionamiento del servicio en función de la demanda poblacional.....	79
La distribución del sistema de servicios de justicia en el territorio.....	82
La articulación del sistema de servicios de justicia en el territorio .....	86
 CAPITULO IV .....	 88
 CONCLUSIONES.....	 88
 BIBLIOGRAFÍA.....	 92
 ANEXOS .....	 .....

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Descripción de los Operadores de Justicia.....	23
Tabla No 2. Procesos de justicia penal.....	33
Tabla 3. Porcentaje de cantones con Fiscalías y Juzgados Penales.....	43
Tabla 4. Causas ingresadas, resueltas y pendientes 2002 – *2011 (* primer semestre) .....	45
Tabla 5. Causas resueltas vs. Recursos destinados a la Función Judicial (2002-2008) .....	46
Tabla 6. Resumen Movimiento de Causas Año 2009 .....	47
Tabla 7. Resumen Movimiento de Causas en Juzgados de Niñez y Adolescencia Año 2009 ...	48
Tabla 8. Porcentajes de población según rangos de acceso en tiempo.....	49
Tabla 9. Nivel de Confianza en el Sistema de Justicia del Ecuador (Porcentaje Regional).....	61
Tabla 10. ¿Qué necesita una personas para tener acceso a la justicia? (Porcentaje Nacional)....	62
Tabla 11. ¿Qué es más importante mejorar en Dependencias Judiciales? (Porcentaje Nacional) .....	63
Tabla 12. ¿Los funcionarios judiciales deben ser nombrados por concurso? (Porcentaje regional) .....	64
Tabla 13.¿El nombramiento de los funcionarios judiciales es transparente? (Porcentaje Regional).....	65

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tipos de juzgado más numerosos por provincia. ....	42
Gráfico 2. Estado de la infraestructura actual en los juzgados.....	55
Gráfico 3. Ejecución presupuestaria de la Función Judicial. 2004-2008 .....	56

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el sector justicia<sup>1</sup> se ha compuesto por una serie de instituciones con roles definidos en lo jurisdiccional, pero con funcionamiento administrativo inconexo y pugnas internas por poder y protagonismo. Ahora, la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial proponen concebir al sector como un *sistema* que responde a un fin común, el de garantizar a la población el derecho a una justicia de calidad.

Este cambio de visión se da en consecuencia directa con lo dispuesto en la Constitución ecuatoriana referente a la administración de la justicia, en donde se afirma que ésta es una manifestación de la soberanía, que emana de ella y radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de toda autoridad (artículos 1 y 2). Esta nueva propuesta de justicia presenta cambios en los paradigmas de la doctrina jurídica, procedimientos judiciales, estructura y funcionamiento institucional. En consonancia con la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial reafirma y desarrolla como principal fundamento, el principio de servicio a la comunidad.

Esta nueva consideración coloca al poder judicial y a la justicia no como fines en sí mismos, sino como medios que tienen como *telos*, en tanto son servicios públicos, la satisfacción de las demandas ciudadanas. Esta nueva consideración a nivel constitucional es, sin embargo, reciente, y, aunque se ha consolidado ya en 2011 una nueva reforma al sistema de judicial, las propias debilidades de este sector han propiciado que aún no se incursione en el estudio real de la justicia entendida como un servicio público.

El Sistema Judicial sufre serias deficiencias surgidas de la incapacidad de atender la demanda ciudadana. Esto se debe principalmente a carencias institucionales y brechas de desarrollo existentes entre sus organismos y a la desarticulación del sistema en el territorio. Ninguna de las consideraciones territoriales como: ubicación poblacional, distancia y tiempo de recorrido, demanda, capacidad instalada y articulación entre instancias de justicia, se toman en cuenta actualmente en la provisión de servicios de justicia. Esto se ve agravado, además, por la limitada capacidad de

---

<sup>1</sup> Para efectos de esta tesis la referencia al *sector justicia* es para la suma de operadores del sistema de justicia en su conjunto.

despacho, denuncias de corrupción e injerencia política; esto da claros elementos para suponer porque la población no confía en el sistema de justicia en Ecuador.

Por otro lado, se ofrece muy poca atención a la incorporación de las diversas manifestaciones e identidades sociales con respecto a la justicia, tanto así que las poblaciones que reclaman formas diversas de justicia, como la indígena, no cuentan con el interés de las autoridades de justicia para incorporarla, mucho menos con la normativa o la provisión especializada de estos servicios.<sup>2</sup>

La disponibilidad del servicio en el territorio es una condición ineludible al hablar de calidad, dado que la prestación del servicio que no está territorializada es inaccesible. Si la población no puede llegar por distancia, tiempo, o limitación económica, el servicio no existe, el bien ya no es público y, por tanto, no se garantiza el derecho. Es necesario, por tanto, introducir nuevas formas de gestión en las que la provisión del servicio se articule con las lógicas propias del territorio, la distribución y el acceso.

Más allá de todos los ámbitos jurisdiccionales y legales que encierran la administración de justicia, la presente tesis se plantea una investigación de análisis de las condiciones en las que este sector, concebido como sistema de servicios, debe organizarse de tal forma que se brinde correctamente a la población. Este trabajo está interesado en entender las condiciones que limitan o favorecen la provisión de servicios públicos a los ciudadanos, suponiendo como pilar principal, que las condicionantes territoriales son esenciales al momento de la planificación y distribución de servicios para garantizar efectivamente el acceso en igualdad de condiciones a toda la población.

De tal manera, la presente investigación se cuestiona, ¿qué implica adoptar el nuevo paradigma constitucional que plantea a la justicia como un derecho fundamental y un sistema de servicios públicos en el territorio, frente a la tradición judicial que

---

<sup>2</sup> A pesar que esta tesis se concentra en el análisis de la justicia ordinaria, por considerar que se requiere una investigación específica y profunda al respeto del sistema de justicia indígena y sus condicionantes territoriales y por tanto no la incluye como uno de los factores de análisis para su desarrollo y conclusiones, si reconoce que el sistema de justicia no debe desconocer, pues ya lo hace la Constitución, el pluralismo y el sistema de justicia indígena. La perspectiva de interculturalidad planteada como un mandato ahora significa un desafío a la función judicial para incorporar las diferencias culturales en el sistema, respetando sus prácticas y territorialidades en un mejor y más complejo sistema integral de justicia.

entiende a la justicia como un poder de coerción a la población y que mantiene una institucionalidad deslegitimada por ser ineficiente e inaccesible? Se ha propuesto en el desarrollo de una respuesta, comprender las implicaciones del cambio de paradigma constitucional que plantean a la justicia como un sistema de servicios públicos, y desde esta postura analizar los elementos que se deben tomar en cuenta para garantizar su distribución y acceso en el territorio. Además, analizar a la justicia como derecho y servicio público comprendiendo los desafíos planteados al sistema institucional judicial; desarrollar un análisis crítico de las actuales condiciones de garantía del derecho a la justicia y la prestación de este servicio público; y examinar los principios y criterios de distribución y acceso que deben tomarse en cuenta para la provisión de este servicio en el territorio.

Mediante las nociones de justicia, sistema de servicios y territorio, esta investigación aborda el análisis de uno de los sectores más complejos e importantes del estado ecuatoriano. Se presenta una mirada distante y crítica a la concepción tradicional de justicia entendida como espacio de coerción social. Al mismo tiempo se plantea la importancia de la conexión entre la población asentada en un territorio y las necesidades del Estado por garantizar sus derechos y, en ese sentido, propone mirar la justicia al servicio de la población. Desde la comprensión de este específico sector se presenta la discusión de lo público en el territorio y las implicaciones de la garantía constitucional al acceso y la distribución territorial equitativa de los servicios públicos.

Deba aclararse, entonces, que la presente tesis no es de carácter jurídico, por lo cual solamente abarca las nociones que versan alrededor de las instituciones del sistema de justicia, más no se dedica al estudio de la doctrina jurídica. Consecuentemente, los términos utilizados al interior de ésta investigación no siguen las categorías de derecho o de materia jurídica. Esta tesis está direccionada bajo una mirada de desarrollo territorial, por lo que su orientación cae bajo una visión de planificación y gestión administrativa.

Para esto, el análisis conceptual que guía esta investigación se construye sobre la base de tres pilares teóricos que brindan sustento a la argumentación: la justicia y el Estado, los servicios públicos en el territorio y la justicia como un sistema de servicios en el territorio. Como punto de partida, en el capítulo primero, se examina los conceptos que componen estos tres pilares, conformándose así este capítulo como un marco

teórico. Se realiza, además, un recorrido histórico de la formación de conceptos tales como *Estado* y *Justicia*, y de cómo estos se encuentran relacionados. Para esto, se toma la referencia de autores clásicos como Aristóteles o Rousseau.

Se analizan, igualmente, las distintas acepciones del término Justicia para, de tal manera, concluir que la Justicia, en el Estado Constitucional de los Derechos, se concibe como un poder del Estado, pero, también, y más importante aún, como un servicio público que, por tanto, debe garantizar su acceso en todo el territorio.

El capítulo segundo, por su parte, expone la conformación de la Función Judicial en cuanto se concibe como un bien público que funciona como un sistema integrado en la sociedad. Dentro de la exposición del Sistema de Justicia Ecuatoriano, se presenta cómo funciona en tanto es un bien público y cuáles son sus servicios. Finalmente comprende un diagnóstico de las condiciones del Sistema de Justicia ecuatoriano antes de la última reforma, con base a los criterios de calidad y cobertura del servicio, y tomando en cuenta también –y por ser de suma importancia– la visión de la ciudadanía frente al sistema de justicia ecuatoriano. De tal manera, se pretende poner en evidencia las bajas condiciones en las que se encuentra el Sistema de Justicia ecuatoriano y cómo éstas se reflejan en la desconfianza e insatisfacción que la ciudadanía tiene en relación a éste.

El tercer capítulo comprende la exposición de una serie de requisitos que, a suerte de recomendaciones, el presente trabajo plantea como principales fundamentos para un servicio de justicia de calidad. Los criterios propuestos en este capítulo se concluyen y derivan del capítulo precedente como una respuesta a las conclusiones obtenidas en el diagnóstico realizado al sistema de justicia Ecuatoriano. Estos se presentan como una solución para hacer posible la garantía del acceso a la justicia en el territorio.

La propuesta de investigación toca el Sistema Judicial en su conjunto, pero los casos a citarse harán especial énfasis en el Sistema de Justicia Penal, que por sus características posibilita ilustrar de mejor forma el carácter sistémico de la provisión de servicios judiciales. La investigación no profundiza en el análisis de un caso específico de estudio, sin embargo, lo hace cuando se requiere ejemplos para facilitar la exposición de criterios o la situación analizada.

En cuanto a las técnicas y herramientas, se propone una investigación exploratoria que se basa en fuentes secundarias provenientes de investigaciones previas, estudios teóricos, estadísticas, análisis de la cartografía disponible y análisis de marco legal, apoyados con entrevistas específicas a expertos en el sector. Con la información recabada se realizó el análisis de contenidos, compatibilización de criterios y conclusiones. Entre las actividades previstas se encuentran:

- Revisión y lectura crítica de bibliografía, estudios e investigaciones previas relacionadas.
- Análisis de estadísticas y cartografía disponible, sobre todo de ubicación de juzgados, carga procesal, localización poblacional y proyecciones de crecimiento y demanda del servicio.
- Entrevistas a autoridades de las instituciones del sector, expertos y usuarios del sistema de justicia.
- Sistematización de información y redacción de hallazgos.

Como resultado de estas actividades se plantean algunas conclusiones que, si bien se basan en las entrevistas y la información recabada, son, al igual que la redacción integra de este documento, de absoluta responsabilidad de la autora de esta tesis.

## CAPÍTULO 1

### LA JUSTICIA: UN SERVICIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO

#### **La justicia y el Estado**

El concepto de *Estado* ha sido tema de filosofía y política durante prácticamente toda la historia occidental. Ya el filósofo griego Platón hablaba en sus diálogos sobre el Estado, sin embargo es Aristóteles, a finales del siglo IV a.C., quien escribe el primer tratado sistemático sobre la nueva sociedad política, en el cual su idea y planteamiento de *ciudad estado* sientan las bases para la conformación de lo hoy llamado Estado-Nación. Aristóteles propone la *ciudad estado* como el sistema de gobierno por excelencia, además de dotarla de la característica de *necesaria* la especie humana (entendiéndose necesario como algo que no puede ser de otra manera), *toda polis existe por naturaleza* y todo hombre de igual manera es, por naturaleza, un ser cívico y social, un ser político. Afirma que,

(...) la ciudad es por naturaleza (...) porque si cada individuo, por separado, no es autosuficiente, se encontrará, como las demás parte, en función a su conjunto. Y el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino como una bestia o un Dios (Aristóteles, 1981: 50).

Como parte fundamental de este impulso natural del hombre a dicha comunidad política (*koinonía politiké*), Aristóteles (1981:51) propone las leyes y la justicia como una necesidad implícita en la polis; y concibe a ésta como “algo social, como que la justicia es el orden de la sociedad cívica, y la virtud de la justicia consiste en la apreciación de lo justo”.

Dentro del pensamiento Aristotélico, la justicia política (*to dikaion politiké*), que es aquella que pertenece al ámbito de lo público y político, es decir al Estado, es un requisito esencial para que éste –el Estado– sea tal y pueda alcanzar su fin. Esta justicia política que plantea la teoría aristotélica refiere a la justicia general y más englobante que encierra dentro de ella cada justicia particular. Desde esta perspectiva se entiende a la justicia primordialmente como un bien público, como su nombre lo indica, como justicia *política*, propia de los ciudadanos en su convivencia política al interior del Estado.

La concepción aristotélica de la justicia política como bien público requerido para la constitución necesaria del Estado, por tanto necesaria a la naturaleza humana misma, implica que la justicia política sea entendida, además, como un derecho fundamental, propio e inalienable que el ciudadano posee dado que en él se funda su naturaleza humana. La justicia política, es decir aquella que es bien común del Estado, es vista desde el pensamiento aristotélico como un *derecho natural*, es decir, implícito en la naturaleza humana y consecuentemente en la naturaleza del Estado.

Al igual que Aristóteles, Rousseau (1995) considera la justicia como un derecho natural independiente de las convicciones humanas, y concuerda, también, con el filósofo griego en que es la justicia lo que posibilita al Estado su conservación. Sin embargo, según Rousseau, la justicia sólo se hace posible mediante su aplicación en leyes. Para este autor, la justicia, aunque derecho natural, se hace accesible a los hombres mediante un sistema de leyes que garantice su cumplimiento. En las leyes se encarna la justicia como derecho natural en justicia convencional como derecho positivo: *ley del Estado*.

Lo que es bueno y está conforme con el orden lo está por la naturaleza de las cosas, independiente de la voluntad humana (...) Sin duda existe una justicia universal que emana solo de la razón; pero esta justicia, para ser admitida entre nosotros, debe ser reciproca (...) Son necesarias, pues, las convenciones y leyes para unir los derechos a los deberes, y para que la justicia cumpla su objetivo (Rousseau, 1995: 40).

Siguiendo este último planteamiento es posible afirmar que la justicia como derecho natural debe ser pensada como aquel marco general de comportamiento que viabiliza la convivencia humana, como una *justicia ideal*, pero que, no obstante, se consolida como realidad jurídica tan sólo como derecho positivo. “(...) cuando se haya dicho lo que es una ley de la naturaleza no por eso se sabrá menor que es una ley del Estado” (Rousseau, *ibíd.*)

La justicia como derecho positivo concretiza los grandes principios de convivencia en miras de específicas circunstancias históricas y políticas, llegando de ese y solamente de ese modo a ser accesible al hombre. Según lo dice Höffe (1943:47),

(...) lo que se opone al estado de naturaleza primario no es el hecho de que en el domine la injusticia, sino la ausencia de leyes y, con ello, la ausencia de derecho (...) Ese estado [de naturaleza primario] queda superado por el estado de naturaleza secundario o el estado de justicia

natural. Pero la justicia natural no lora lo que promete (...) [El estado de justicia natural] no es un estado jurídico real, es decir, un estado en el que el derecho (justo) alcance plena realidad.

De tal manera que, como afirma Werner Goldschmidt (s/r), “el derecho natural, como conjunto de principios es incompleto, porque requiere un derecho fabricado derivado y determinado de él, a fin de captar los géneros de casos concretos”. Esta determinación de la justicia se lleva cabo mediante una *positivización* que obedece a un poder que no es individual, particular ni privado, sino a un *poder público* y general (Höffel 1947); instituida y legitimada desde y para el Estado como una necesidad para su propia conservación.

De este modo la justicia como derecho positivo, ya no tan sólo como una virtud –tal como la piensa la teoría aristotélica–, surge del Estado y posibilita su estabilidad, garantizando la supervivencia de los ciudadanos. A este respecto, el postulado aristotélico de que la justicia es necesaria para la constitución misma del Estado es acertado. Es así como, por ejemplo, para Rousseau (1995), el Estado mismo es tal, sólo en cuanto se encuentra regido por leyes, dado que es el carácter universal que poseen las leyes lo que posibilita que la *cosa pública* represente algo. Por eso afirma,

Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que la ley considera a los súbditos en cuanto cuerpos, y a las acciones como abstractas, nunca a los hombres como individuos, ni a las acciones como particulares (...) en una palabra, toda función que se relacione con algo individual no pertenece al poder legislativo (...) Llamo, pues, Republica a todo Estado regido por leyes, bajo cualquier tipo de administración que pueda hallarse; porque entonces solo gobierna el interés público y la *cosa pública* representa algo (Rousseau, 1995: 40-41).

### **Lo público y el Estado**

Ahora bien, ¿qué es propiamente lo público? Lo público, aunque término latino, es una concepción que se remonta a la antigua Grecia. Fueron los griegos los primeros en distinguir ciertamente la esfera de lo público de la esfera de lo privado. Esta distinción nace ligada a la idea de Estado –también surgida en Grecia–, puesto que el Estado (ciudad-estado), en cuanto a sociedad política, era propiamente lo público. Éste refería lo manifiesto, lo colectivo, lo común, que se presentaba de forma abierta sin secretos ni restricciones. En Grecia lo público estaba vinculado directamente a la espacialidad, lo público se desarrollaba en el *ágora*, en la cual los ciudadanos se reunían a discutir

propuestas, compartir opiniones y tomar decisiones de interés común: hacer política. Ya en la sociedad romana, lo público se entendía como una esfera que, aunque incluía el espacio público, no se reducía a éste, aparece más bien como aquello que concierne a toda la comunidad y no sólo a intereses individuales (Godoy, 2008). Ante esta visión lo público era también lo referente ese gran organismo de poder, control y organización que en ese entonces era el imperio, pero que, sin embargo, es posible identificarlo con una noción elemental de Estado.

La concepción clásica de lo público, que ciertamente se vinculaban al ámbito hoy llamado *estatal*, no estaba restringido a éste en cuanto a aparato de poder y coacción, sino más bien era mirado como lo común entendido como un bien (Godoy, 2008). Sin embargo, en el Estado moderno, a partir del auge del pensamiento liberal, lo público se comenzó a interpretar tan sólo en relación a las leyes, de tal manera que se convirtió, al interior de esta corriente, en *poder público*, en lugar de bien público.

Si bien es cierto que el poder reglamentador del Estado se lleva a cabo mediante leyes aplicadas a lo público, es menester no olvidar la concepción clásica que considera a lo público como un bien, como una espacialidad y como una acción. Hannah Arendt, retomando las concepciones clásicas dice que,

“Público” significa dos fenómenos estrechamente relacionados (...)  
En primer lugar significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible (...)  
En segundo lugar, el término público significa el propio mundo, en cuanto común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente de él. Este mundo sin embargo, no es idéntico a la Tierra o a la naturaleza, como el limitado espacio para el movimiento de los hombres y la condición general de la vida orgánica. Más bien está relacionado con (...) los asuntos de quienes habitan juntos en el mundo hecho por el hombre (...) Vivir juntos en el mundo significa en esencia que un mundo de cosas está entre quienes lo tienen en común (Hannah Arendt, citado en Godoy, 2008)

Siendo así, la espacialidad de lo público no refiere sencillamente a un espacio físico, sino a un territorio colectivo que más que consistir en una superficie terrestre que provee una sociedad lo necesario para su subsistencia material y socio-política, implica, además, una construcción mental mucho más compleja. Esto *público*, que no sólo refiere al lugar físico común, sino también a relaciones, actividades, necesidades..., se manifiesta y concretiza en bienes y servicios públicos.

### **Bienes y servicios públicos**

Un bien público refiere a aquel bien que no es susceptible de vender o comprar, dado que no puede ser pertenencia particular de un individuo, es de carácter *colectivo*. Este ser colectivo del bien público implica que su uso no se encuentra restringido a ninguna persona o grupo en específico, sino que cualquiera puede hacer uso o disfrute del mismo. Sin embargo, para poder garantizar la accesibilidad y sostenibilidad de un bien público, éste debe estar gestionado y administrado por el Estado.

El bien público gestionado por el Estado tiene su origen en el Imperio Romano, y fue instituido en el *Derecho Romano*, como *res publicae* o cosa pública. Éstas estaban definidas dentro de las cosas no comercializables (*res extra commercium*) junto con las cosas dedicadas a la divinidad; las “cosas públicas” (*res publicae*) eran las que, perteneciendo al Estado o municipio, se excluían del comercio mientras estuvieran afectadas al uso público” (Jörs, Paul, 1937: 113).

Ahora bien, es necesario diferenciar el bien público del servicio público. Los bienes, como ya se mencionó, aunque públicos se efectivizan por la gestión del Estado como el resultado de procesos. Al contrario, el servicio es en sí mismo el proceso y su resultado, es decir, mientras cuando se habla de bienes se los entiende como fines de un proceso diverso a ellos –la gestión del Estado–, cuando se habla de servicios, la realización del proceso constituye el fin mismo.

La idea de servicio público como tal surge en Francia a partir del cambio ideológico con respecto a la libertad y derechos del hombre, que se produce con la Revolución Francesa en el siglo XVIII. El término fue acuñado por Rousseau y alrededor de la misma época pensadores, tales como León Duguit, realizaron los primeros tratados sólidos acerca del *servicio público*, en los cuales éste se considera uno de los principales fundamentos del estado moderno, puesto que se lo entiende como la base del derecho administrativo. Ante esta perspectiva, el servicio público es aquel que dota al Estado del carácter de *instrumento al servicio de la colectividad*.

El servicio público es principalmente un órgano administrativo del interés público, de la cosa pública, el cual tiene como principal objetivo satisfacer las necesidades de la comunidad, y que sólo cumpliéndolo se legitima como tal. Es público en tanto responde ante necesidades que no pueden ser resueltas aisladamente, sino tan

sólo de forma común y pública. Éste, además, se encuentra orientado a satisfacer sólo necesidades esenciales, de tal forma que su satisfacción no alcance solamente el acceso a bienes sino, también, a derechos.

Cuando lo público es expresado a través de un servicio, el Estado pasa de ser tan sólo un poder público a convertirse en herramienta que vele por el bienestar y la satisfacción de su comunidad, logrando, de tal forma, asegurar el orden público no tan únicamente mediante políticas de coerción, sino proporcionando bienes y servicios de satisfacción social. Lo público, que es el Estado mismo, se expresa, conserva su orden y logra su finalidad a través de su consolidación como servicio.

### **El concepto de territorio y su relación con los conceptos de estado, lo público y la justicia.**

Se entiende convencionalmente como territorio aquella extensión determinada de la superficie terrestre sobre la cual habita un grupo humano definido. Este habitar hace del territorio, a decir de Giménez (2000, Cit. en Cuervo 2006), “el espacio apropiado y valorizado –simbólica y/o instrumentalmente– por los grupos humanos”. El territorio es así no solamente una zona de refugio, medio de subsistencia, fuente de recursos, área geopolíticamente estratégica, circunscripción político-administrativa, sino, también, paisaje, objeto de apego afectivo, tierra natal, lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva. (Giménez, 2000, Citado en Cuervo 2006).

Es así que, el concepto de territorio abarca una serie de características que lo dotan de complejidad, pues su significado se ha ido construyendo, a lo largo de la historia, desde diversas perspectivas tales como la geográfica, política o jurídica. Siendo así, el concepto de territorio es indispensable para análisis geográficos, políticos y jurídicos, por lo cual, es menester del presente trabajo dedicar una parte significativa a la exposición de éste. Para esto, se agrupará estas tres dimensiones desde las cuales es posible mirar el concepto de territorio a partir de la conformación del Estado moderno.

### **Territorio y Estado**

El territorio, al igual que la justicia, es un requisito indispensable para que el Estado pueda alcanzar su fin, logrando, de esta manera, constituirse como tal. Esta

consideración estaba presente ya desde el planteamiento político del pensamiento aristotélico.

(...) una asociación de varias aldeas (...) que llega a bastarse absolutamente a sí mismo y nace ante las necesidades de la vida que satisface, (...) esta asociación comprende a todas las demás y puede llamarse asociación política, ciudad, o más propiamente, Estado (...) [Esta] asociación humana está fundada en la territorialización de sus relaciones sociales, lo que da lugar al nacimiento de la política<sup>3</sup> (Aristóteles: 1998, citado en Urruzola, 2004:3).

El territorio es fundamental en la teoría aristotélica del Estado, puesto que involucra las condiciones para la consolidación de la política misma; la conformación de un estado en sociedad, el cual ante todo debe poseer un *suelo común*, porque "(...) quien dice Estado dice unidad de lugar" (Aristóteles: 1998, citado en Urruzola, 2010: 49).

El territorio, por tanto, implica el dominio concreto de un grupo humano sobre una porción de tierra definida, constituye una afirmación de poder que, más allá de las distintas aproximaciones o puntos de vista específicos que se asuman a su propósito, resulta imprescindible para la existencia colectiva (Urruzola, 2004: 5).

Esta *republica perfecta*, propuesta por la filosofía política aristotélica, se hace posible bajo algunos aspectos que, a su entender, son decisivos para construirla. Uno de estos aspectos son las condiciones que debe reunir el territorio, las cuales dependerán básicamente –como lo explica la cita a continuación– de la armonía entre su extensión y la cantidad de ciudadanos que la habiten.

La belleza resulta de la feliz armonía de la extensión y del número. El cuerpo político que presente esta doble combinación será el más perfecto... Cada cosa, para poseer todas sus propiedades, no debe ser ni desmesuradamente grande ni excesivamente pequeña; porque entonces, o se pervierte o pierde su naturaleza especial... Si el ciudadano, en su condición de miembro del soberano, debe elegir magistrados y juzgar sobre los diversos litigios que se presentan en la vida de la *polis...es preciso que los ciudadanos se conozcan y*

---

<sup>3</sup> “Al respecto el pensamiento aristotélico observa que no todas las partes de un ser son igualmente importantes para su constitución como cuerpo organizado y extiende el significado de esta ley hacia la lógica de la *polis*; sostiene que todos sus *asociados* deben compartir ciertos puntos básicos que fundamentan la unidad, a esto él denomina “cuerpo político”. Uno de estos aspectos, el más primitivo a la vez, es el que se refiere a los alimentos y el suelo, es decir el territorio” (Urruzola 2040: 3)

*aprecien mutuamente* (Aristóteles: 1998, citado en Urruzola, 2004: 4).

Se afirma entonces “que el cuerpo político estará en una justa proporción cuando se componga del mayor número posible de ciudadanos que, teniendo medios suficientes para vivir reunidos, puedan conocerse” (Aristóteles: 1998, citado en Urruzola, 2004: 4).

El nacimiento del Estado, de acuerdo con el planteamiento aristotélico, evidencia la aparición de una nueva sociedad caracterizada por conflictos y divisiones internas que requieren de un agente de contención capaz de mantener su unidad. Este concepto de Estado denota soberanía, autoridad de un grupo humano sobre un espacio físico: un territorio. El territorio es, de igual manera, sujeto de dominio frente a los *enemigos o los bárbaros*, y sujeto, también, de apropiación privada.

Conforme a las definiciones postuladas hasta el momento, el territorio pasa de ser una mera extensión de tierra donde habita una colectividad, a ser entendido como un elemento de cohesión que hace posible al Estado y que resulta de las relaciones sociales afiliadas en un mismo espacio geográfico.

El supuesto aristotélico descrito en párrafos anteriores es, entonces, el fundamento para la construcción del concepto Estado-Nación y, a partir de éste, del mundo moderno, el cual mira al territorio como objeto de autoridad definida que, posteriormente mediante construcciones políticas, vinculará, por ordenamiento jurídico, una determinada extensión de superficie terrestre con un grupo humano preciso.

### **El territorio, la jurisdicción y la soberanía del Estado-Nación**

El nuevo orden mundial forjado entre los siglos XV y XVIII que fundó el concepto de naciones con jurisdicción y soberanía, estaba basado en una clara identificación de los límites del territorio, así mismo, como lo explica la geógrafa argentina Martha Kollman<sup>4</sup>, el concepto de territorio, concebido como espacio de soberanía y autoridad de un Estado determinado, se retoma en la Europa medieval y se consolida en la conformación de los principios del estado moderno.

El concepto de territorio como de *pertenencia* a un espacio concreto, topológico que le dieron los griegos y romanos y que reapareció para

---

<sup>4</sup> Artículo: Una revisión de los conceptos de “territorios equilibrados” y “región”. Procesos de construcción y desconstrucción. Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires

describir la jurisdicción de las ciudades medievales se trasladó luego, aproximadamente fines del siglo XV, a los Estados como un concepto legal a raíz de los cambios en la economía mundial asociado al concepto de soberanía, sentándose así las bases del moderno sistemas de estados que se consolidaron por el Tratado de Westfalia de 1648<sup>5</sup> y que definió la moderna ley internacional del derecho de los soberanos sobre sus territorios y consecuentemente sobre sus contenidos , personas y riquezas. Las murallas de las ciudades fueron así reemplazadas por la soberanía de los estados y la defensa de sus recursos *territorializados o espacializados*. El estado se afirmó así como una autoridad política soberana en el interior de las fronteras de un cierto territorio.... De esta manera adquirió un significado político de poder institucionalizado que prevaleció y aún es utilizado cuando se trata de conflictos espaciales entre los mismos concretándose en la expresión *la defensa del territorio* (Kollmann, 2002: 2).

### **El Estado Moderno y el territorio**

Las características de llamada época moderna, tales como la idea del progreso vinculada al reformulado uso de la técnica, que fortaleció los avances tanto de la ciencia como de la tecnología –los cuales concibieron en el hombre moderno un nuevo y mejorado dominador de la naturaleza–; que enfrentó los trastornos políticos y económicos producto de la conquista y colonización de América, la cual exigía soberanía, jurisdicción y derechos sobre territorios fuera de los límites de un reinado..., consolidaron –aquello que desde la Edad Media se venía conformando ya– el Estado Moderno, en el cual se problematiza el alcance del concepto de territorio y se fundamentan los principios de conformación del mundo moderno mismo.

---

<sup>5</sup> El término de Paz de Westfalia (Tratado de Westfalia) se refiere a los dos tratados de paz de Osnabrück y Münster, firmados el 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, respectivamente, este último en la Sala de la Paz del Ayuntamiento de Münster, en la región histórica de Westfalia, por los cuales finalizó la Guerra de los Treinta Años en Alemania y la Guerra de los ochenta años entre España y los Países Bajos. En estos tratados participaron el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, Fernando III (Habsburgo), los Reinos de España, Francia y Suecia, las Provincias Unidas y sus respectivos aliados entre los príncipes del Sacro Imperio Romano. La Paz de Westfalia dio lugar al primer congreso diplomático moderno e inició un nuevo orden en el centro de Europa basado en el concepto de soberanía nacional. Hasta 1806, los reglamentos pasaron a formar parte de las leyes constitucionales del Sacro Imperio Romano. El Tratado de los Pirineos, firmado en 1659, puso fin a la guerra entre Francia y España y es a menudo considerada como parte del acuerdo global. Como consecuencia del Tratado de Westfalia se aceptó el principio de *soberanía territorial*, el principio de *no injerencia en asuntos internos* y el trato de igualdad entre los Estados independientemente de su tamaño o fuerza. (Wikipedia).

Aportes fundamentales a esta nueva problematización del alcance al concepto de territorio son los planteamientos que Montesquieu hace en *Del Espíritu de las Leyes* (1748) y Rousseau en *El Contrato Social o Principios de Derecho Político* (1758), obras con repercusiones determinantes en la historia política inmediata y futura de lo que hoy conocemos como el estado moderno.

Montesquieu, en *Del Espíritu de las Leyes*, concibe al territorio como una problemática trascendente que “la razón debe indagar, pues interviene considerablemente en la vida de los hombres y sus sociedades” (Montesquieu, 1997: 150). Plantea, además, el tema de las leyes con relación al *número de habitantes*, analizando particularmente el problema que representa la disminución de la población y los remedios que pueden ensayarse para evitarla, manifestando especial preocupación por la necesidad de incrementar la población europea de entonces. En sus reflexiones, Montesquieu se refiere a los *habitantes* concretos y no a seres humanos abstractos, sus *habitantes* ocupan el espacio y lo usan, o en sus términos *son seres necesariamente territoriales*. Afirma que, "la ciudad no consiste en casas, pórticos y plazas públicas: son los hombres los que constituyen la ciudad" (Montesquieu, 1997: 278)

Por su parte, *El Contrato Social* de Rousseau es un ensayo político que versa sobre la naturaleza, el sentido y las características de la organización política en las sociedades humanas. Su postulado central determina que:

Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como indivisible del todo... Con tal pacto colectivo nace una *persona pública*, asimilable a la antigua ciudad-estado, que toma ahora el nombre de república o de cuerpo político, que sus miembros denominan Estado, cuando es pasivo, soberano cuando es activo y poder, al compararlo a sus semejantes... En cuanto a los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman más en concreto ciudadanos, en tanto son partícipes de la autoridad soberana, y súbditos, en cuanto están sometidos a las leyes del Estado... En el marco de tal contrato quien se niegue a obedecer a la voluntad general será obligado por todo el cuerpo: lo que no significa sino que se le obligará a ser libre (Rousseau, 1995:15-19).

En cuanto a criterios de territorio, Rousseau plantea que la reunión de las tierras contiguas de los particulares se transforma en territorio público y convierte su dependencia recíproca en la fuerza que garantiza su mutua fidelidad. "El derecho que

tiene cada particular sobre su bien está siempre subordinado al derecho que tiene la comunidad sobre todos, sin lo cual no habría ni solidez en el vínculo social ni fuerza real en el ejercicio de la soberanía" (Rousseau, 1995: 23).

Tanto *El contrato social* como *Del espíritu de las leyes*, ambas basadas en postulados de la antigua Grecia, son obras eminentemente políticas, desarrolladas en plena expansión del colonialismo imperial europeo y en vísperas de la revolución francesa, situación que hace que en ellas el concepto de territorio adquiera un profundo sentido político.

Para 1872, después de la Comuna de París<sup>6</sup> y de la guerra franco-prusiana<sup>7</sup>, el concepto de territorio sigue entendido como el espacio geográfico donde una sociedad tiene jurisdicción, pero se relaciona a la *defensa*, así el territorio designa una división administrativa que tiene una autoridad competente, es decir, una extensión que corresponde a un espacio nacional delimitado por fronteras, el cual cobija a una población en particular. Por tanto, *el territorio nacional* se refiere a un área de la superficie terrestre con límites precisos sobre la cual los habitantes de una república, como hecho colectivo, ejercen su autoridad.

Los estados abarcan un espacio dentro del cual llevan a cabo sus acciones, y a través del cual reclaman su poder y su soberanía (...) La autoridad territorial soberana implicó el reconocimiento de una demarcación espacial de autoridad política mutuamente acordada por los estados territoriales adyacentes, lo cual demandó el establecimiento de un principio de jurisdicción equivalente. Es por eso que el estado territorial y el sistema interestatal emergen simultáneamente (Agnew, 1999: Citado en Sevilla, 2010: 312 - 313).

De acuerdo con esta lógica –la del Estado moderno– el territorio se encuentra profundamente implicado con la autoridad, determinando así las relaciones y posibilidades de gobierno. El concepto de jurisdicción y soberanía territorial consolidados en el Estado Moderno, y que por tanto se mantiene hasta la actualidad, dominan la comprensión de las políticas y las relaciones internacionales. Como lo dice

---

<sup>6</sup> El término *commune* designaba y aún designa al ayuntamiento. Se refiere al breve movimiento insurreccional que gobernó la ciudad de París del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871, instaurando el sufragio universal y un proyecto político comunista autogestionario ( Wikipedia)

<sup>7</sup>Conflicto que tuvo lugar desde julio de 1870 hasta mayo de 1871 del cual resultó una guerra franco-alemana de la cual se produjo la alianza de Prusia y la unión política de todos los Estados alemanes. (Wikipedia)

Sassen (2006: 395, citado en Sevilla 2010: 313), “la territorialidad es un elemento crucial únicamente dentro del estado-nación. Ninguna de las otras formas de organización política incorpora con tanta fuerza mecanismos de fijación o exclusividad territorial”. Esta comprensión del territorio delimitado y base de un país soberano fija sus valores de justicia, ley y autoridad en esta concepción de territorio que es fijo y predecible.

### **El espacio geográfico y el territorio**

Tanto Aristóteles como Montesquieu y Rousseau, reconocen que el Estado es el resultado de las relaciones sociales territorializadas, y que son los hombres quienes lo conforman. Sin embargo, el territorio –aunque concebido como factor fundamental en la construcción humano-social del Estado– no es, en sí mismo, una creación, sino más bien está entendido como necesariamente fijo, inmutable y un elemento dado por un límite administrativo determinado. Ante esta postura el territorio de un estado moderno queda reducido a límites físicos que se determinan jurídicamente.

Para Autores como Harvey (1973), Lefebvre (1974), Castells (1972), Milton Santos (1986)..., contrariamente, no es una necesidad del territorio el ser fijo e inmutable, estos autores proponen la noción de un territorio móvil, mutable y en constante desequilibrio. Esta propuesta se hace posible gracias a la relación espacio y territorio como categorías vinculadas, es decir, entendiendo al territorio como espacialidad. Esta vinculación hace posible comprender al espacio territorial no sólo como *objeto físico*, sino también *objeto mental*; consecuentemente, el territorio será planteado como construcción social.

Ortega Valcárcel emplea el término *espacio geográfico* para expresar esta vinculación territorio-espacio. El *espacio geográfico* es un *espacio social*, producto de la acción humana, por lo cual no es un objeto dado ni preexistente a la misma, sino que se produce socialmente y, como tal, también se construye históricamente siendo, por tanto, un objeto a ser estudiado en el marco de los procesos sociales que lo involucran.

Por su parte, Soja utiliza el término espacialidad para referirse al espacio social, también resultado de la acción social, y, al mismo tiempo, instancia o parte constitutiva

de la misma. Propone una *dialéctica socio-espacial* que también se basa en la propuesta de Lefebvre de interpretar la organización espacial como un producto social, por tanto propone considerar que las relaciones sociales y espaciales son interdependientes.

La premisa fundamental dentro de esta nueva dialéctica es que las relaciones sociales y espaciales son dialécticamente interdependientes. Las relaciones sociales de producción crean el espacio y a la vez dependen del espacio. Tanto la fragmentación como la coherencia y homogeneidad espacial son productos sociales y a menudo forman parte de la instrumentalidad del poder (Soja, 1989, citado en Sevilla, 2010: 311).

Sin embargo, aunque estos últimos pensadores afirman del espacio ser necesariamente social, dicen de éste ser, también, material. Esta materialidad del espacio geográfico se da en tanto éste posee, evidentemente, atributos naturales que existen independientemente de la sociedad y que se transforman en sociales en la medida en que la sociedad los incorpora a su dinámica. A mirada de Santos, el espacio material (con sus atributos) exclusivamente no depende de lo social, sino que se transforma en social cuando se lo considera en sus relaciones con la sociedad, y como tal se lo aborda para comprenderlo (Santos: 1997, citado en Montañéz- Delgado, 1998: 123)

Ahora bien, fuera de la lógica del territorio constituido por la autoridad soberana de una nación y sus límites, habría que preguntarse, como lo plantea Kollman (2002: 5), “¿Cómo se construye el territorio, como mediador espacial de toda la vida social?”, pues, “La formación de un territorio es un resultado impredecible de interacciones del espacio material, natural y creado, con las esferas económicas, políticas, y socio-culturales” Propone, esta geógrafa argentina, la explicación mediante dos vías: conferirle el estatuto de creación política y simbólica –más ampliamente ideológica–, o bien considerarlo como una materialización de la praxis social y de las prácticas concretas que le acompañan, al ritmo de la vida ordinaria de actores de lo cotidiano.

Amplía su postura al describir tres dimensiones simultáneas en el concepto territorial: el de espacio material o físico, el de espacio social y el de espacio vivido. El espacio social cualifica los lugares de la biosfera relacionados entre sí por los entrelazamientos de los resultados sociales y espaciales de la sociedad, característicos de los grupos humanos que los ocupan, los producen o simplemente los transforman. Se trata por consiguiente, de un nuevo tejido o red que es a la vez la espacial de la sociedad

y lo social del espacio, descrito por medio del intento de una demarcación que objetiva los resultados concretos. El concepto de espacio vivido expresa, por el contrario, la relación existencial, subjetiva, que el individuo socializado, por él mismo o colectivamente, establece sobre la tierra y sobre su lugar, él se impregna de valores culturales reflejados en cada uno al pertenecer a un grupo localizado. Los patrones de la territorialidad humana resultan de la interacción entre las esferas económicas, políticas y sociales y los roles mediativos, facilitadores o limitativos del espacio. En suma, la construcción social del territorio, su materialidad, es un resultado complejo de la dialéctica socio-espacial, no sólo en cuanto cómo la vida social estructura los territorios sino además, la manera en que éstos dan forma a la vida social (Kollman, 2002: 5-6).

Las posibilidades de actividad espacial y las posibilidades de construcción de territorio cambian a través de la historia, conforme han ido cambiando las formas y la complejidad de las relaciones y de los medios técnicos que facilitan la interacción social. De la acción social en lugares relativamente aislados se ha pasado a la actividad espacial en redes más complejas, que ponen los lugares en relaciones espacio-temporales, económicas, culturales y políticas sobrepasando las fronteras de los estados. Por otra parte, los procesos de relación social no operan sólo en el tiempo o en el espacio, sino en espacio-tiempo, de donde se deriva que la producción del territorio debe pensarse en los términos que implica esta relación, es decir, desde el punto de vista de relatividad, incertidumbre, indeterminismo, movilidad y cambio permanente (Montañéz-Delgado 1998: 125)

### **Lo público y el territorio**

Para efectos de esta investigación se descartará la concepción de territorio como un espacio físico con límites determinados donde habita una población. Se ha de tomar todas las consideraciones hechas en páginas anteriores que muestran la ampliación y complejidad que ha sufrido la concepción de territorio a lo largo de la historia del pensamiento. Sabiendo que el concepto de territorio es complejo y multidimensional, se tomará, para su mejor comprensión, la definición, anteriormente expuesta, que Montañéz da de territorio, entendido como una *construcción social*.

Por tanto, se entenderá al territorio como el resultado de las dinámicas sociales que se encuentran en un espacio determinado, el espacio en el que ocurren las relaciones sociales, factor de cohesión social e identidad; territorio dinámico y móvil, que se construye históricamente con base a una asociación humana que está fundada en la

territorialización de sus relaciones sociales; un espacio apropiado y valorizado por una colectividad que le da forma e identidad.

En conclusión, la existencia del territorio será entendida en cuanto éste es colectivo y público, estando, por tanto, sujeto a una organización política y social determinada y a las normas que nacen en él y lo gobiernan. Territorio es, también, un espacio de poder y de gestión pública del Estado, sus instituciones, organizaciones e individuos. En consecuencia, las políticas públicas que se ejerzan en un territorio serán una respuesta de las dinámicas propias territoriales y el gobierno que lo administre.

### **Bienes y servicios públicos en el territorio**

Es menester para que el servicio cumpla con su fin, y logre proveer el acceso al derecho, constituirse sobre la base de ciertas características esenciales, tales como la generalidad o universalidad, la cual implica que debe ser posible que toda persona lo use; la igualdad o uniformidad, que refiere al trato igual que debe brindar el servicio a sus usuarios; y la continuidad o regularidad, es decir la característica ininterrumpible del servicio.

Estos requisitos que debe contener el servicio público se tornan realizables sólo en cuanto se aplique al territorio en su complejidad de elementos. Teniendo en cuenta que el servicio público está destinado a satisfacer necesidades y derechos no particulares, éste debe orientarse a procesos en el ámbito de lo público el cual, como se vio, se desenvuelve en el territorio. Sólo aplicado al territorio el servicio se vuelve accesible al ciudadano en tanto es el territorio en el cual éste reside.

Las necesidades a las cuales debe hacer frente el servicio público surgen de las relaciones sociales y políticas que tienen su origen en su territorialización, de tal forma que no pueden estar de ninguna manera desvinculadas del territorio. El territorio, al ser una construcción social, contiene en él todo lo que un Estado es, de tal forma, tanto las políticas como los servicios públicos deben ser considerados, para lograr el éxito en su ejecución, a un territorio determinado, y, considerando, además, la estructuración de éste no sólo en cuanto espacio físico sino en cuanto a espacio mental. Sólo en tanto el servicio público abarque su aplicación a todas estas dimensiones, estará cumpliendo con estándares de cobertura y calidad necesarios para ser accesible universalmente.

Lo más importante, siendo el territorio el espacio de lo público, cuando esto público es expresado a través de un servicio, el Estado pasa de ser tan sólo un poder, a convertirse en herramienta que vele por el bienestar y la satisfacción de su comunidad, logrando, de tal forma, asegurar el orden público no solamente mediante políticas de coerción sino proporcionando bienes y servicios de satisfacción social. Lo público, que es el Estado mismo, se expresa, conserva su orden y logra su finalidad a través de su consolidación como servicio aplicado en el territorio. Esta última consideración, implica que se deje de mirar al Estado como un poder que posee valor en sí mismo, sino que se lo mire en su original sentido, es decir como un servicio mismo, que se encuentra subordinado en primer lugar al derecho.

### **La justicia, un sistema de servicios públicos en el territorio**

Los bienes y los servicios que provee el Estado a la población se manifiestan en el territorio, existen en el territorio y se deben corresponder a las características propias que configuran las dinámicas poblacionales en el mismo.

Por tanto, cuando la Constitución declara a la justicia como un servicio público le exige cumplir las mismas condiciones que cualquier otro de los servicios que el Estado provee.

(...) para el neoconstitucionalismo el Estado en su conjunto tiene una función instrumental, pues debe estar al servicio de la satisfacción de los derechos fundamentales. En este contexto, el Estado no se justifica a sí mismo. La racionalidad autosuficiente de una burocracia que se enriquece en el ejercicio del poder público y cuya única finalidad es eternizarse en su tarea de usufructuar el aparato gubernamental es desechada por los teóricos neoconstitucionalistas. Si los poderes públicos tienen como función primordial y básica (casi única) la satisfacción de los derechos fundamentales, nuestra comprensión del Estado constitucional cambia de forma sustantiva (...) de la misma manera, la teoría también está llamada a poner en el centro de su reflexión a los derechos fundamentales. Esto supone hacerse cargo de los problemas reales que viven cotidianamente las personas de carne y hueso (Ávila R, 2008:9).

La Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial proponen concebir al sector público como un sistema que responde a un fin común, el de garantizar a la población el derecho a una justicia de calidad. Se sientan, de tal forma, las bases de la organización de las diferentes instituciones que integran la Función Judicial como una unidad determinada por las normas a las cuales han de someter su actuación. Según lo

explica Santiago Andrade Ubidia (2008:4), este cambio en la visión es consecuencia directa de lo que dispone el artículo 1, inc. 2, de la Constitución: “(...) la administración de justicia es una manifestación de la soberanía, emana de ella y la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de toda autoridad”. Esta nueva propuesta de justicia presenta cambios en los paradigmas de la doctrina jurídica, procedimientos judiciales, estructura y funcionamiento institucional.

En consonancia con la Constitución, el Art. 17 del Código Orgánico de la Función Judicial reafirma y desarrolla como principio fundamental, el principio de servicio a la comunidad: “La administración de justicia por la Función Judicial es un servicio público, básico y fundamental del Estado, por el cual coadyuva a que se cumpla el deber de respetar y hacer respetar los derechos garantizados por la Constitución, los instrumentos internacionales vigentes y las leyes.”

El poder judicial y la justicia no es un fin en sí mismo, sino que es un medio que se justifica y tiene como finalidad, *al igual que cualquier otro servicio público*, la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. La problemática de la justicia debe por tanto incluirse en el contexto de la modernización del Estado y de sus instituciones, lo que implica una mejor calidad en las prestaciones de los servicios que administra y el apego a lo establecido en la Constitución y las Leyes (Perfecto Andrés Ibáñez, 1995: 4 Citado en Canales, 1995:10).

Al principio del presente capítulo se señaló la importancia de la justicia como uno de los requisitos para la conformación misma del Estado; además, se vio como ésta debe ser entendida como un bien público. Se anotó que la justicia *ideal* se hace efectiva y accesible sólo en cuanto es posible su *positivización* en leyes. Así mismo, la justicia en tanto es un bien público necesario y un derecho fundamental, se vuelve accesible sólo en cuanto se presente como aplicada a todos los aspectos que supone el territorio.

En suma la justicia, como un bien innegable y consecuentemente como un servicio público, lleva a desmontar el carácter de *poder* restrictivo que se ha vinculado por mucho tiempo con la justicia, e implanta la concepción de ésta como un organismo de administración social, cuyo último fin no es la aplicación de poder, sino la satisfacción de necesidades. Siendo entonces la justicia considerada como un bien-servicio es indispensable para hacerla efectiva que sea aplicada al territorio. Es de tal forma que se presenta como menester entender la justicia como un servicio público aplicado al territorio.

**CAPITULO II**  
**LA INSTITUCIONALIDAD JUDICIAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU**  
**CARGO**

La Constitución ecuatoriana establece cinco funciones para el Estado ecuatoriano: la función ejecutiva, legislativa, electoral, transparencia y control social, y judicial (Constitución de la República 2008: Art 225). Esta última se encuentra conformada por un grupo de instituciones que, en rigor, deberían formar un sistema articulado que garantice a la población ecuatoriana el derecho de acceso a la justicia. Cada una de éstas ejerce competencias específicas que en su conjunto conforman la función judicial.

Como lo presenta el esquema a continuación, en la función judicial operan órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. Los primeros se constituyen por jueces, los segundos por fiscales y defensores, y los terceros por el grupo de servicios complementarios y articuladores de los procesos judiciales. El órgano de gobierno atiende fundamentalmente los asuntos de administración de las instituciones, controla la actuación de los operadores de justicia y el servicio que se debe brindar a la ciudadanía.

**Tabla 1.- Descripción de los Operadores de Justicia.**

<b>Función Judicial</b>			
Órganos Jurisdiccionales	Órganos administrativos	Órganos Autónomos	Órganos Auxiliares
Corte Nacional de Justicia	Consejo de la Judicatura	Fiscalía General del Estado	Servicio Notarial
Cortes Provinciales de Justicia		Defensoría Pública	Martilladores/as Judiciales
Tribunales y Juzgados		Defensores Públicos y agentes Fiscales	Depositarios/as Judiciales
Juzgados de Paz		Sistema de Protección de Víctimas y Testigos	Síndicos/as Judiciales
		Servicio de Defensa y de Asesoría Gratuita	Abogados/as
			Egresados de la Facultad de Jurisprudencia

Fuente: Página web del Consejo de la Judicatura /Elaboración: Propia

Cada uno de estos órganos cuenta con respectivas instituciones que forman el sistema de la función Judicial en un complejo sistema de dependencias e interrelaciones. De su adecuada coordinación y articulación depende la eficiencia, integralidad y calidad de los servicios que ofrecerán a la ciudadanía.

### **Las Funciones del Sistema de Justicia**

De acuerdo a los artículos 167 y 168 de la Constitución ecuatoriana, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial; su administración aplicará los principios de independencia interna y externa; gozará de autonomía administrativa, económica, financiera y en unidad jurisdiccional. Esto significa que ninguna autoridad perteneciente a las de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria; el acceso a la administración de justicia será gratuito y, en todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley.

### **Órganos Jurisdiccionales**

Los órganos jurisdiccionales son los encargados de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado en conformidad con la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley (Código Orgánico de la Función Judicial 2008. Art. 170). Por tanto, los jueces y juezas de juzgados, tribunales y cortes en el país son responsables de administrar justicia y cuidar el debido proceso (Código Orgánico de la Función Judicial 2008. Art. 130). Entre sus funciones se encuentran:

- Administrar justicia aplicando la norma jurídica pertinente;
- Resolver los asuntos sometidos a su consideración con estricta observancia de los términos previstos en la ley;
- Cuidar que se respeten los derechos y garantías de las partes procesales en los juicios;
- Velar por una eficiente aplicación de los principios procesales;
- Propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho;
- Motivar debidamente sus resoluciones;

- Velar por el pronto despacho de las causas de acuerdo con la ley;
- Vigilar que las servidoras y los servidores judiciales y las partes litigantes que intervienen en los procesos a su conocimiento, cumplan fielmente las funciones a su cargo y los deberes impuestos por la Constitución y la ley;
- Disponer la comparecencia, por medio de la Policía Nacional, de las partes procesales;
- Procurar la celeridad procesal, sancionando las maniobras dilatorias en que incurran las partes procesales o sus abogadas y abogados;
- Ordenar de oficio, con las salvedades señaladas en la ley, la práctica de las pruebas que juzguen necesarias para el esclarecimiento de la verdad;
- Salvo los casos en que la ley expresamente disponga lo contrario, procurar la conciliación de las partes en cualquier estado del proceso.

Tradicionalmente las funciones más visibles son las del juez o jueza pues de estos dependerá la decisión final en el proceso, sin embargo, y dependiendo de la materia que atiendan, su acción está vinculada al correcto desenvolvimiento de los demás operadores de justicia.

Como ejemplo, un juez/jueza en materia penal, de acuerdo a la Constitución deberá garantizar el debido proceso en un audiencia y resolver de acuerdo a lo expuesto en la misma, no lleva la investigación ni tiene conocimiento previo de la causa a la que asiste, será el fiscal y defensor quienes respetando el sistema acusatorio oral llevan, por así decirlo, el ritmo del proceso. En causas civiles tales como las de protección a la niñez o adolescencia el juez/jueza está facultado a llevar la causa y requerir información adicional para motivar sus resoluciones en procura del bienestar ciudadano.

### **Órganos Autónomos**

*Defensoría Pública.*- De acuerdo al artículo 191 de la Constitución, la Defensoría Pública se constituye en el país para garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. Debe ofrecer servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito en el patrocinio y

asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias.

Entre sus funciones se encuentran:

- Representación judicial a las personas que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica o social;
- Garantizar el derecho a una defensa de calidad, integral, interrumpida, técnica y competente;
- Instruir a la persona acusada, imputada o presunta infractora sobre su derecho a elegir una defensa privada;
- Garantizar que las personas que tengan a su cargo la defensa pública brinden orientación, asistencia, asesoría, representación judicial;
- Velar por el respeto a los derechos de las personas a las que patrocinan y en todo caso primará la orientación a los intereses de la persona defendida;
- Garantizar la defensa pública especializada para las mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas;
- Garantizar la libertad de escoger la defensa de la persona interesada y solicitar, de ser necesario, una nueva designación a la Defensoría Pública;
- Establecer los estándares de calidad y normas de funcionamiento para la prestación de servicios de defensa pública por personas o instituciones distintas a la Defensoría Pública y realizar evaluaciones periódicas de los mismos.

La defensoría es parte integral del sistema penal, sin defensor las audiencias no pueden realizarse por tanto su integración al sistema fue fundamental para garantizar este servicio.

En Ecuador la Defensoría Pública nace en el 2008 como unidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para atender la materia penal. A sus inicios se le daba particular énfasis a resolver la acumulación de personas privadas de su libertad que a pesar de haber cumplido los tiempos procesales exigidos por la Ley aún permanecían sin sentencia condenatoria o absolutoria.

Actualmente es un órgano consolidado como autónomo y se desarrolla para garantizar, como lo exige la Constitución, patrocinio legal en todas las materias para

toda la ciudadanía, especialmente para la población más vulnerable por condición de género, generación o condición social.

*Fiscalía General del Estado.*- La constitución manda en su artículo 195, que la fiscalía dirija, de oficio o a petición de parte, la investigación pre-procesal y procesal penal con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. Entre sus funciones se encuentran:

- Acusar a los presuntos infractores ante el juez competente;
- Impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal;
- Organizar y dirigir un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial;
- Dirigir el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal;
- Dirigir y coordinar las actuaciones de la Policía Judicial en las indagaciones previas en las etapas del proceso penal;
- Garantizar la intervención de la defensa de los imputados o procesados, en las indagaciones previas y las investigaciones procesales por delitos de acción pública;
- Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y establecer de manera técnica y científica, procedimientos estandarizados para la práctica de la pericia médico legal;
- Organizar y dirigir el sistema de protección de víctimas, testigos y otros participantes del proceso penal.

En la Fiscalía recae la obligación de la investigación y el llevar o no a juicio las noticias de delito denunciadas por la población. En el sistema oral acusatorio que manda la Constitución, la ciudadanía entrega a la Fiscalía la facultad de presentar ante el juez su caso y pedir sanción para el responsable. Representa al Estado y actúa de oficio cuando el delito cometido es de acción pública, por ejemplo en asesinatos o delitos de narcotráfico.

## **Órganos Administrativos**

*Consejo de la Judicatura.*- De acuerdo al artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que debe asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares sin que exista nivel jerárquico superior o pueda atentar contra la independencia de los jueces, fiscalías y defensores para ejercer sus funciones. Entre sus funciones se encuentran:

- Designar y evaluar a las juezas, los jueces, las conjuetas, y a los conjuetes de la Corte Nacional de Justicia y de las Cortes Provinciales, juezas y jueces de primer nivel, Fiscales Distritales, agentes fiscales y Defensores Distritales;
- Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial;
- Establecer las políticas para la selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación y formación y capacitación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial;
- Aprobar, actualizar y supervisar la ejecución del plan estratégico de la Función Judicial;
- Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial;
- Rendir, por medio de la Presidenta o el Presidente del Consejo, el informe anual ante la Asamblea Nacional;
- Elaborar la proforma presupuestaria de la Función Judicial que será enviada para su aprobación según la Constitución;
- Crear, modificar o suprimir salas de las cortes provinciales, tribunales penales, juzgados de primer nivel y juzgados de paz; así como también establecer el número de jueces necesarios previo el informe técnico correspondiente;
- Establecer o modificar la sede y precisar la competencia en que actuarán las salas de las cortes provinciales, tribunales penales, juezas y jueces de primer nivel; excepto la competencia en razón del fuero;

- Nombrar, previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social, a las notarías y los notarios, y evaluar los estándares de rendimiento de los mismos, en virtud de lo cual podrá removerlos;
- Fijar y actualizar las tasas por servicios administrativos de la Función Judicial;
- Imponer las sanciones disciplinarias de suspensión de funciones o destitución de las servidoras o los servidores, imponer además, las otras sanciones disciplinarias que fueren conducentes a las juezas o jueces y a las conjuetas o conjuetes de la Corte Nacional de Justicia y de las Cortes Provinciales;
- Fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y de defensoría pública, así como para los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente y homologada entre sí.

Uno de los más notables avances en cuanto a la justicia como servicio público es precisamente la potestad que le entrega la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial al Consejo de la Judicatura para gobernar la administración de los servicios de justicia. Esto, separando claramente las funciones jurisdiccionales, es decir aquellas eminentemente de administración de justicia como las sentencias emitidas por los jueces o la investigaciones del fiscal, de aquellas otras tareas administrativas del sistema, como el control disciplinario, la implementación y mantenimiento de la carrera y escuela judicial, el diseño y regulación de planes operativos, metas e indicadores de gestión y desempeño, el mantenimiento de infraestructura física y tecnológica, que deben ser realizadas por el órgano de gobierno y administración de la función judicial.

Estas tareas encomendadas al Consejo de la Judicatura son de servicio y regulación técnica del sistema, no en los fallos judiciales sino en el desempeño frente a la población y la garantía de mantener el debido proceso, el acceso, la oportunidad y calidad de la administración de justicia en el país.

### **Órganos Auxiliares**

*Notariado.*- El servicio notarial, según lo dispone el artículo 296 del COFJ, consiste en el desempeño de una función pública que realizan las notarias y los notarios, quienes son funcionarios investidos de fe pública para autorizar, a requerimiento de

parte, los actos, contratos y documentos determinados en las leyes y dar fe de la existencia de los hechos que ocurran en su presencia.

*Depositarias y Depositarios Judiciales.*- Estas intervienen en los embargos, secuestros de bienes y otras medidas legales, y se hacen cargo de éstas en la forma que conste en el acta respectiva.

*Síndicas y Síndicos.*- Como lo establece el Artículo 320 del COFJ, deberán representar judicial y extrajudicialmente a la masa de acreedores, activa y pasivamente; practicar las diligencias conducentes a la seguridad de los derechos y a la recaudación de los haberes de la quiebra, insolvencia o concurso preventivo, y liquidarlos según las disposiciones de ley; llevar los libros de ingresos y egresos debidamente documentados; depositar diariamente, en el banco correspondiente, las cantidades que recaude.

*Liquidadoras y los liquidadores de costas.*- Según el artículo 322 del COFJ, tienen a su cargo la liquidación de las costas y los costos procesales, comprendidos intereses y cualquier indemnización respecto de la obligación principal.

*Abogados y abogadas.*- El COFJ reconoce la abogacía como una función social al servicio de la justicia y del derecho, la cual tiene como deber actuar en todo proceso en patrocinio de una de las partes.

Con todas las instituciones el sistema de justicia opera, se requiere por tanto de la articulación y coordinación de todos para la provisión adecuada del servicio de justicia ordinaria.

### **La interacción de los órganos de la función judicial.**

Un sistema es, en palabras de Ludwing Von Bertalanffy en la Teoría General de Sistemas, un todo complejo y unitario organizado, cuyas unidades aunque autónomas, están recíproca y dinámicamente relacionadas por un objetivo común. Es decir, existe interacción e interdependencia entre sus componentes. (Bertalanffy, 1951: 4).

Este concepto se mira compatible con la función judicial ecuatoriana, sus instituciones y las responsabilidades encomendadas a ellas. Cada una de las instituciones que lo conforman tienen responsabilidades claras y están definidas en el marco constitucional y legal, pero también son interdependientes para asegurar el cumplimiento eficaz de sus competencias, por tanto, no es posible la administración eficiente de justicia sin las instituciones, y sin que cada una de sus actividades actúen

como un todo sinérgico y dependiente entre sí. La Función Judicial es un *sistema* y como tal debe comprenderse y administrarse para garantizar efectivamente el acceso a la justicia.

La actuación del sistema de justicia en el ámbito penal ilustra esta postura. Cuando se requiere resolver sobre la inocencia o culpabilidad de un delito, y en virtud del debido proceso, es necesaria la acción conjunta de un fiscal, el cual recibe la denuncia e impulsa la acusación; un defensor, que patrocine al acusado/a y garantice que se respeten sus derechos; y un juez, que garantice el proceso y resuelva. El sistema de justicia se pone en marcha con la actuación de todos los operadores de justicia que juntos ejercen sus funciones en concordancia con el proceso a su cargo. Dado que la Función Judicial se presenta como un sistema, cada parte se ve limitada a la acción de las demás, por ejemplo la acción del juez se limita a la de la defensa y el fiscal.

Es muy común identificar la justicia con los jueces, olvidando que éstos, aunque muy importantes, no son los únicos actores que intervienen en el sistema. Los órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares o autónomos, todos como parte de la Función Judicial, *constituyen un sistema* dentro de otros sistemas, como son el Estado y la sociedad ecuatoriana, con un objetivo común y roles diferenciados.<sup>8</sup> De tal modo, quienes lo integran como parte de la función judicial, son servidores públicos y el servicio a la ciudadanía, las garantías constitucionales, y los derechos humanos como fundamento de la administración de justicia son, no un medio sino su fin y, al tiempo, lo que le da coherencia como sistema.

### **Los Servicios del Sistema de Justicia**

Si se amplía la concepción tradicional de justicia, más allá de encasillarla únicamente en la aplicación de normas y procedimientos, hacia lo dicho en el primer capítulo, se tiene que la justicia en cuanto servicio público *es un órgano administrativo del interés público, de la cosa pública, el cual tiene como principal objetivo el satisfacer las necesidades de la comunidad, y, que, solo cumpliéndolo se legitima como tal.* Te tal forma, al haber demostrado que la justicia es derecho pero también un servicio público es necesario analizar cuál es el servicio que el sistema de justicia brinda a la ciudadanía.

---

<sup>8</sup> Artículo 177 de la Constitución de la República del Ecuador y Artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial.

La justicia es un bien intangible mediante el cual la sociedad, a través del Estado en su conjunto, garantiza a un ciudadano/a el respeto a sus derechos mediante un acto tangible, que es una resolución que se debe cumplir obligatoriamente y que toda la sociedad debe respetar.

La sociedad, a través del Estado y sus instituciones, entrega la facultad a un grupo de ciudadanos para que, apegados a las normas y procesos establecidos, actúen en cada una de sus etapas según sus competencias. Para cumplir estos procedimientos establecidos en normas expresas, se encuentran actuando instituciones y funcionarios que en su conjunto están llamados a brindar el servicio de justicia a la ciudadanía.

Este servicio refiere, por tanto, por un lado a la correcta administración de la justicia de acuerdo a lo que establece la Ley, concretándose en actos, resoluciones o sentencias que obligan al ciudadano y a la sociedad a realizar, detener o reconocer una acción en particular o que faculta al Estado a privar a un ciudadano de su patrimonio o su libertad. Empero, el servicio de justicia, además, se manifiesta en los procedimientos administrativos que son necesarios para que lo anterior ocurra.

El propio acto de la justicia es la decisión que implica también el proceso que se da para llegar a ella. En todo ámbito del acto de justicia se encuentra en conjunto la infraestructura, tecnología y modelos de gestión, dando como resultado el sistema del servicio público de justicia. En Ecuador hay una absoluta desatención al procedimiento que lleva a la decisión, cuando, contrariamente, la forma en que se asegura un servicio público es impartiendo con calidad.

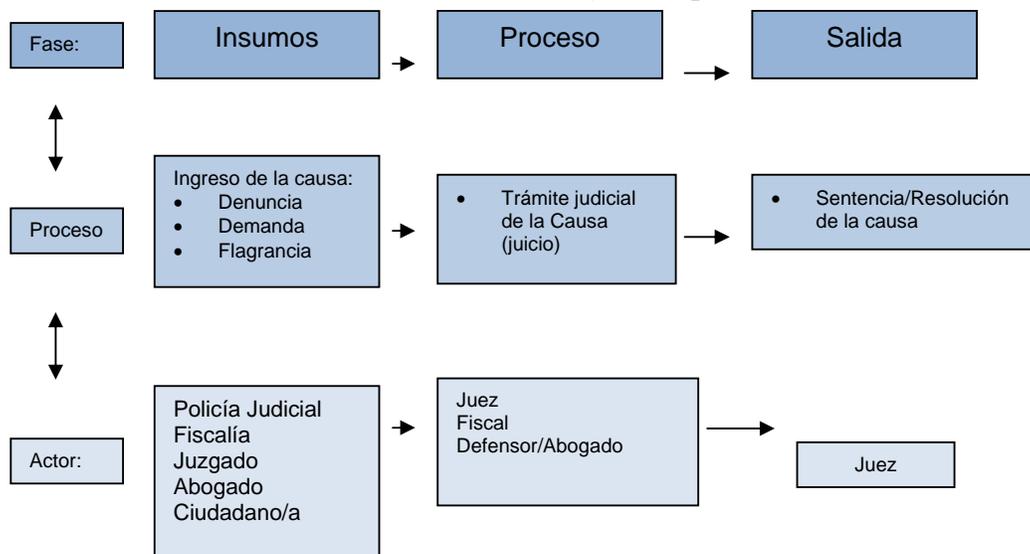
El servicio de justicia se materializa cuando el ciudadano puede acceder a su derecho a ser igual ante la Ley frente a la sociedad y el Estado, y este derecho se concretiza en el proceso de la “prestación” de justicia desde la entrada al sistema en condiciones de equidad, agilidad y oportunidad; la puesta en marcha del proceso judicial siguiendo los pasos establecidos para cada causa; y el alcance de un resultado o decisión (sentencia o resolución) que independientemente de si es favorable a una u otra parte del litigio cumple con los principios de la justicia y el derecho, es decir es neutral, objetiva, motivada y justa.

Por tanto, la decisión final (sentencia) es el resultado de un proceso que garantizó el acceso y el procedimiento adecuado. El servicio de justicia entendido como la prestación que recibe el ciudadano al acudir al sistema de justicia debe garantizar que

el ciudadano accedió a este derecho, que se cumplieron los pasos establecidos en el proceso con equidad, agilidad y oportunidad para todas y todas sin discriminación y que fruto de este proceso se llegó a un resultado que es justo a la mirada de la sociedad.

Cada uno de los operadores tiene funciones específicas en el proceso de administrar justicia. En el caso sistema penal estas funciones son evidentes. La defensa pública es una “puerta” de acceso al sistema mediante la cual los ciudadanos obtienen patrocinio legal, por tanto la posibilidad de hacer “justiciable” su derecho. La fiscalía posibilita el derecho de ejercer la denuncia ciudadana y se encarga de llevar a quien ha generado la ruptura social ante la justicia. La sociedad entrega al fiscal la responsabilidad de investigar y probar el ilícito para que no quede impune, se entrega al fiscal esa potestad que ya no es individual sino del Estado. El juez emite la sentencia como efecto del proceso de administrar justicia. Luego, la sentencia es el resultado del proceso de administrar justicia y prestar el servicio. El siguiente cuadro expresa los procesos de justicia:

**Tabla No 2. Procesos de justicia penal**



Se deben anotar también como servicios de justicia todos aquellos que los órganos auxiliares realizan y que no corresponden explícitamente a una decisión o resolución, sino más bien a aquellas acciones que están amparadas en la legislación, y que posibilitan el seguimiento de causas o los instrumentos judiciales para la cotidianidad

ciudadana. Estos pueden ser los actos de dar fe que las notarias emiten como declaraciones juramentadas o escrituras de traspaso de bienes, embargos, secuestros de bienes –que están a cargo de los depositarios–, representaciones judiciales a los acreedores, recaudación de los haberes a cargo de los síndicos, la liquidación de las costas y los costos procesales a cargo de los liquidadores.

Por otro lado, el proceso administrativo de la justicia también exige del sistema judicial herramientas que posibiliten la prestación del servicio tales como la dotación de infraestructura y equipamiento de judicaturas (juzgados, salas de audiencias fiscalías, defensorías, notarias, etc.), sin las cuales las funciones de jueces, fiscales, defensores no podrían cumplir su función; la gestión de información y tecnología, así como la selección, capacitación y gestión del talento humano idóneo para prestar el servicio.

### **La tradición judicial y el nuevo paradigma constitucional**

Los cambios que paulatinamente se produjeron en las bases de la administración de justicia, promovidas en gran medida por la ola de modernización de la justicia que el Banco Mundial patrocinaba en América Latina para garantizar una institucionalidad judicial propicia para establecer el modelo de desarrollo económico y político neoliberal establecido para la región en las décadas de los 80s y 90s<sup>9</sup>, permitieron transparentar algunas de las costumbres más lamentables del sistema de justicia ecuatoriano tales

---

<sup>9</sup> “Según los estudios del Banco Mundial, las empresas que entran a un país latinoamericano necesitan de un poder judicial económico, rápido, ágil, eficiente y que garantice la seguridad jurídica. Para construirlo el Banco Mundial tiene propuestas de cambio que afectan prácticamente todo el sistema jurídico. Para desahogar el poder judicial, la salida que el Banco Mundial promueve, es la de buscar un sector alternativo de solución de conflictos, por otra parte, para la justicia propiamente dicha propone la revisión de mecanismos de selección de los jueces, buscando elegir al que ‘sea más adecuado al sistema’; la descentralización de las cortes; la tercería de la administración de justicia, “pues esta no debería estar gestionada por los propios jueces, quienes no conocen los principios de la eficiencia administrativa, y sí por administradores con un alto grado de conocimiento en el área de la administración pública;” la simplificación y unificación mundiales del proceso civil, tornándolo más ágil y barato; la creación de mecanismos con incentivos para que los jueces y funcionarios aumenten su productividad, y finalmente la capacitación de jueces y funcionarios, no sólo a nivel académico-jurídico sino a nivel informático, puesto que otra de las propuestas es la implantación de un banco de datos que permita el acceso a la información del sistema jurídico”. Tomado de memorias de Projusticia, 2010:10

como la dependencia política, la corrupción del sistema y la separación de la institucionalidad judicial y sus procesos de derecho de la ciudadanía a tener justicia.

Las modificaciones que, a propósito de esta ola de modernización y globalización, se llevaron a cabo en el sistema de justicia del Ecuador se preocuparon fundamentalmente de enmiendas normativas que, aunque fundamentales para las transformación del sistema, no llegan a ser verdaderamente transformadoras. Esto debido a que no se han acompañado de modificaciones estructurales y de procesos en la institucionalidad de los operadores de justicia, en las prácticas judiciales y en la administración de su servicio a la ciudadanía.

El sistema de justicia ecuatoriano ha enfrentado en los últimos años 6 procesos de reforma, las reformas del 1992, 1995, 1997, 1998, 2008 y la que a la fecha de este estudio está en marcha, que arrancó en julio del 2011 y concluye de acuerdo al mandato de la consulta popular del 2011 en enero del 2013.

### **Las Reformas de Justicia**

La reforma de 1992 estuvo sustancialmente dirigida hacia la estructura y funciones de la Corte Suprema (Nacional). Las reformas de 1995 que ampliaron las atribuciones del Tribunal Constitucional y modificaron su composición, proponen el principio de independencia del Ministerio Público (Fiscalía) y la unidad jurisdiccional, la Defensoría del Pueblo, la descentralización de los servicios judiciales, el reconocimiento de los medios alternativos para la solución de conflictos y la facultad del Consejo Nacional de la Judicatura para establecer tasas por los servicios judiciales. En la reforma de mayo de 1997, luego de consulta popular, la cual propuso reformas constitucionales referidas a la independencia de los órganos del poder político, se priva al Congreso de la facultad de designar magistrados de la Corte Suprema y de la capacidad de fiscalizar su desempeño por medio del juicio político. Las reformas introducidas en 1998 por la Asamblea Nacional Constituyente se orientaron a la modificación de los procedimientos judiciales: definieron reglas explícitas para el debido proceso; impusieron los principios de contradicción, intermediación, publicidad, oralidad y agilidad para que sean aplicados a todo procedimiento judicial; reconocieron el derecho de los pueblos indígenas a resolver sus conflictos internos aplicando sus propias normas consuetudinarias; establecieron disposiciones para hacer efectivo el principio de la unidad jurisdiccional; crearon el

concepto de justicia de paz y se plantearon la necesidad de tribunales para el juzgamiento de los casos de la familia.

Estas reformas sin embargo, como lo anota Andrade (2008), a pesar de su pertinencia no lograron a instaurarse efectivamente y en su real sentido en el cotidiano accionar de las instituciones del sector.

En los últimos años se presenta un proceso de transformación en las más importantes instancias del sector justicia. En cuanto al sistema como conjunto, la preocupación por la reforma judicial se sintetizó en las reformas constitucionales de 1992 y en las posteriores enmiendas de 1996, 1997 y 1998, que se concentraron en la reformulación de la estructura jurisdiccional y en la búsqueda del aumento de la autonomía de la función judicial. Sin embargo, no se logró “una reforma sustancial en la legislación procesal orgánica y adjetiva. Incluso, en la renovación institucional derivada de la Constitución de 1998 se mantuvo vigente un Código Orgánico de la Función Judicial elaborado 24 años atrás<sup>10</sup> (Andrade, 2008: Introducción).

La Constitución del 2008 propone romper con el antiguo sistema de justicia en el marco de lo que dicta estrictamente la Ley, y promulga una justicia garante de las personas, la justicia como derecho ciudadano y como servicio público.

La Constitución en su artículo primero señala:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social [...] La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución

El artículo 167 dicta que “la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”

En consonancia, el Art. 17 del Código Orgánico de la Función Judicial reafirma y desarrolla este aspecto como principio fundamental:

**Principio de servicio a la comunidad.** La administración de justicia por la Función Judicial *es un servicio público, básico y fundamental del Estado, por el cual coadyuva a que se cumpla el deber de respetar y hacer respetar los derechos garantizados por la Constitución, los instrumentos internacionales vigentes y las leyes.*

---

10 Código Orgánico de la Función Judicial, emitido mediante Decreto Supremo 891, RO 636 del 11 de septiembre de 1974, durante el gobierno de facto del General Guillermo Rodríguez Lara.

Esta propuesta constitucional y normativa obliga a los actores del sector a transformar su mirada tradicional de la justicia, pues de nada servirá la normativa si los actores que en ella participan no cambian también.

Hemos elaborado una nueva dogmática jurídica que coloca en el centro de todo el sistema a la justicia, los derechos de las personas y los derechos humanos. Se ha dado, desde lo constitucional y legal, una verdadera ruptura epistemológica, pues el paradigma tradicional que tiene en el aforismo “dura lex sed lex” a su representante más conspicuo, se ve hoy en día en Ecuador -enhorabuena- seriamente cuestionado, atenuado y afinado, pues en lugar de la norma escrita o ley como esencia de la juridicidad, encontramos a los principios y valores como objetivos fundamentales a alcanzar a través de la aplicación del derecho. A nivel constitucional hemos superado el principio de legalidad que apunta a la seguridad jurídica, para llegar al criterio de protección de los derechos de las personas concebidos esencialmente para la realización de la justicia y construcción del bien común. Hemos evolucionado de lo utilitario a lo vital, existiendo una convivencia adecuada entre certeza jurídica y sostenibilidad social desde la búsqueda y práctica de valores. La seguridad y certeza jurídicas son sin duda fundamentales, pero éstas sin justicia, pueden significar sistemas jurídicos técnicamente impecables, pero moralmente inaceptables (Morales. 2010: 1)<sup>11</sup>.

Sin embargo, y nuevamente a pesar de este llamado al cambio de la nueva postura política del gobierno que se proclama de revolución ciudadana, y con un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual todos los jueces de primera instancia son de garantías –y podrían resolver sólo con la Constitución en sus manos–, los dictámenes no son necesariamente aceptado por todos, mucho menos instituidos en las estructuras administrativas del sector.

### **Reforma judicial de 2011 -2013**

En enero del 2011, el gobierno anuncia consulta popular y sitúa la reforma de justicia una vez más en el panorama político del Estado. Como causas para esta decisión aduce la vigencia de la crisis del sistema de justicia, la dilación en la construcción del reglamento para la designación del nuevo Consejo de la Judicatura y la baja capacidad del Consejo en funciones para ejecutar los cambios previstos en la Constitución y Código Orgánico de la Función Judicial, sumado a esto el debate en temas de seguridad

---

11 El Dr. Juan Morales, Juez de la Corte Nacional de Justicia, expresa esta idea en el discurso de presentación del acto de rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura. 2010.

ciudadana atados al acceso a la justicia. El Referéndum y Consulta Popular realizados el 7 de mayo de 2011, como respuesta la ciudadanía faculta al gobierno a conformar un Consejo de la Judicatura de Transición con representantes del Ejecutivo (quien lo preside), la Asamblea y el Consejo de Participación, para que, con todas las facultades establecidas en la Constitución y en el Código Orgánico de la Función Judicial, ejerza las funciones de reestructuración de los servicios de justicia en un plazo improrrogable de 18 meses

El proceso de reforma judicial determina cuatro parámetros básicos: i) la reforma de las normas constitucionales y legales, vía Referéndum; ii) la disolución del anterior Consejo de la Judicatura y en su reemplazo la conformación de un Consejo de la Judicatura Transitorio únicamente integrado por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social con sus respectivos alternos; iii) la transitoriedad de éste, limitada a dieciocho meses improrrogables<sup>12</sup> y, iv) cambios en las competencias de las autoridades de dicho consejo, por ejemplo, el traspaso de ciertas competencias del Pleno o del Presidente a favor del Director General, la supresión del Consejo Consultivo y de las comisiones especializadas, entre las más importantes.

Una vez cesen las funciones del Consejo de la Judicatura de Transición y haya sido elegido el nuevo Consejo de la Judicatura de conformidad con el artículo 179 de la Constitución de la República, reduciendo sus vocales de nueve a cinco para un periodo de seis años, este Consejo estará integrado por representantes de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá, de la Fiscalía General del Estado, de la Defensoría Pública, de la Función Ejecutiva y de la Asamblea Nacional.

Al presentar su Programa, el Consejo de la Judicatura de Transición -CJT- señaló que “(...) su enfoque principal es el ciudadano y la ciudadana del Ecuador y el propósito, llegar con sus servicios a cada localidad del país, razón por la cual considera fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad de la administración de justicia y en particular, la gestión que permita contar con suficientes operadores de justicia, suficientes casas de justicia, suficiente nuevas tecnologías y, una nueva capacitación orientada al nuevo modelo de gestión, en los tiempos establecidos, esto es, al 26 de

---

<sup>12</sup>Enmienda del artículo 20 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, Suplemento del Registro Oficial, No. 490, publicado el miércoles 13 de Julio de 2011.

enero de 2013 y su posterior mantenimiento y retroalimentación durante el plazo determinado en el programa”.<sup>13</sup>

El CJT considera que la administración de justicia es un sistema y que son seis los aspectos fundamentales a transformar, mismos que constituyen los ejes estratégicos del Programa de Transformación de la Función Judicial y, que se articulan en torno al siguiente objetivo general:

Articular los proyectos de: modelo de gestión, talento humano, infraestructura civil, infraestructuras tecnológicas y comunicacionales que permitan reestructurar la Función Judicial y brindar un servicio digno llegando a los niveles más desagregados del territorio. Esto, mediante su diseño e implementación en los 18 meses iniciales de gestión y su mantenimiento y retroalimentación durante el plazo determinado en el programa. Este objetivo general se desarrolla mediante los siguientes objetivos específicos:

1. Diseñar e implementar el modelo de gestión para la Función Judicial, de conformidad con los preceptos constitucionales y demás normas conexas que garanticen un acceso y servicio de justicia con eficacia, integridad y transparencia a todas las ciudadanas y ciudadanos a partir de 2011.
2. Diseñar e implementar el Sistema Integral de Talento Humano estandarizando, metodologías, procedimientos, técnicas y herramientas que incorporen los principios constitucionales y del Código Orgánico de la Función Judicial sobre participación ciudadana y control social, en los órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, consolidando el nuevo modelo de gestión, en 36 meses.
3. Adecuar los inmuebles existentes y edificar nueva infraestructura de la Función Judicial correspondiendo al Nuevo Modelo de Gestión propuesto, permitiendo que las ciudadanas y los ciudadanos accedan a un servicio de calidad con calidez, en 36 meses.
4. Contribuir al fortalecimiento del Sistema Judicial mediante la implementación de tecnologías que incrementen y garanticen la disponibilidad y acceso a la

---

<sup>13</sup> Presentación del Programa de Transformación al Equipo Internacional de Veeduría Internacional, Quito, 26 de noviembre de 2011.

información, al tiempo de ofrecer servicios de eficiencia y eficacia a las ciudadanas y ciudadanos, en un 100% aplicado al nuevo modelo de gestión.

5. Diseñar e implementar el Proceso Integral de Comunicación Institucional de la Función Judicial, de tal forma la posición en la opinión pública, como un agente generador de transparencia; hacedor de la gestión moderna con capacidad de respuesta a la realidad, tanto desde la lógica jurídica como de la eficacia de las propuestas implementadas.

La reforma está en marcha durante el desarrollo de esta investigación, aún no se conoce si efectivamente ha podido implementar lo que anuncia y cumplir el reto de transformar un sistema colapsado por tanto tiempo en un período tan corto o como dice su presidente al menos sentar las bases para este cambio estructural tan necesario, por tanto, el presente estudio no la abarca.

#### **Las actuales condiciones de calidad y cobertura del Servicio<sup>14</sup>**

La administración pública constituye un servicio a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, y es derecho de los ecuatorianos/as acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.<sup>15</sup>

La justicia es un servicio público y por tanto debe responder a dichas condiciones que, de acuerdo a la Constitución, están garantizadas por el Estado, sin embargo, la crisis estructural, funcional y operativa del sistema impiden que la justicia se efectivice como un servicio eficiente.

La mirada tradicional que limita a la justicia a la acción de juez, secretarios, fiscales, defensores, etc., olvidando el necesario aparataje funcional, administrativo y logístico, que posibilita la prestación del servicio, ha colapsado al sistema. Esta

---

<sup>14</sup> Este diagnóstico no abarca el período 2011- 2012 pues la reforma aún no presenta públicamente estadísticas detalladas de los cambios en la gestión y los resultados de los ejes de la reforma, por tanto el análisis se realiza con la estadística disponible del año más actual que para ciertas variables será 2009 y para otras 2010.

<sup>15</sup> Artículos 66 y 227 de la Constitución de la República.

inexistente generación de políticas públicas para la administración de justicia<sup>16</sup> ha sido la causante de dicho colapso.

Esta crisis se refleja en la insuficiente cobertura territorial de unidades judiciales y la deficiente calidad del servicio, la lentitud o dilación de los trámites, la falta de independencia y de democratización del acceso a la justicia, una débil estructura institucional, mal formación de funcionarios y altos niveles de corrupción del sistema en general.

Por tanto, se presenta como necesaria una nueva forma de gestionar el Sistema Judicial, fundada en la visión de considerar a la Función Judicial como un servicio público y a sus integrantes como servidores públicos, siendo de tal forma la justicia un servicio que garantice a la ciudadanía calidad, eficiencia, eficacia y buen trato.

### **La cobertura de servicios de justicia**

Las condiciones estructurales, funcionales y operativas en las que los servicios de justicia se han brindado, impiden atender una demanda creciente que, además, se da de manera heterogénea, dado que están involucradas variables de orden cultural, de ubicación geográfica, de género, de raza y clase, entre muchas otras, que pocas veces son consideradas.

Ante esta realidad, los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia no se han hecho efectivos en la práctica. Por un lado, la Función Judicial no ha podido contar con planes ni proyectos integrados a nivel nacional que permitan gestionar eficientemente la información judicial en todas las instancias y por otro, el número insuficiente de judicaturas ha dado como resultado la acumulación de causas que no pueden ser resueltas en los tiempos esperados, a menos que se tomen medidas de reparación emergentes.

---

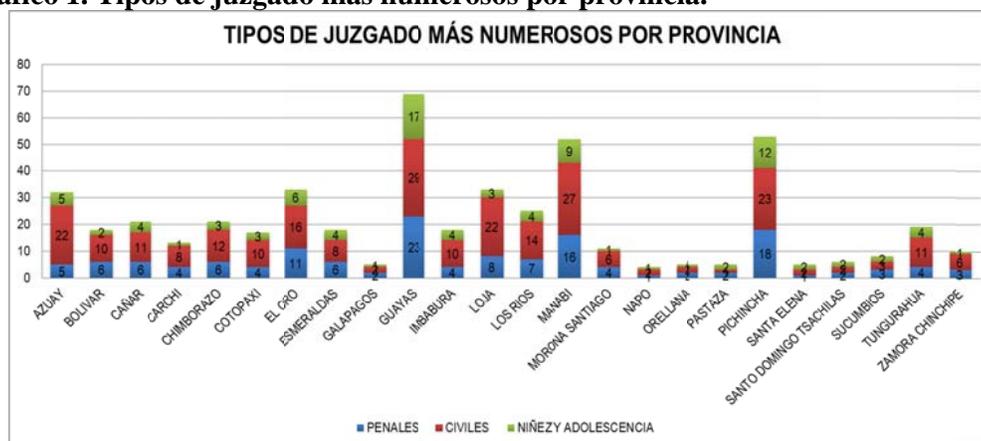
<sup>16</sup> El juez administra justicia a través de sus resoluciones y sentencias este es el servicio pero la organización administrativa que permite la prestación del servicio que brinda el sistema de justicia es decir la *administración de la administración de justicia* lo ejerce el Consejo de la Judicatura. Sobre la base de esta distinción se desarrolla este estudio.

### La distribución territorial del servicio<sup>17</sup>

La actual distribución territorial de las judicaturas no es accesible a toda la población. No todos los cantones cuentan con servicios de justicia dentro de sus límites políticos, y, por otro lado, se debe considerar la existencia de centros poblados alejados de las cabeceras cantonales donde se ubican los juzgados ordinarios, en los cuales la población debe recorrer grandes distancias a fin de acceder al servicio. Estas dos situaciones, en regiones de alto porcentaje de pobreza, obliga a que los ciudadanos no puedan incurrir en los gastos de movilización generados por las distancias, dando como resultado el abandono del caso.

La gráfica a continuación muestra que la cobertura territorial en cuanto a áreas geográficas no es homogénea, existe una concentración de judicaturas en ciudades como es el caso de Quito y Guayaquil, por otro lado, existen zonas como Esmeraldas, Manabí, Guayas y la Región Amazónica, donde no existe cobertura judicial, por tanto inequidad geográfica en cuanto al acceso a servicios de justicia.

**Gráfico 1. Tipos de juzgado más numerosos por provincia.**



Fuente: Mesa interinstitucional SENPLADES – Proyecto COFJ. / Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Proyecto COFJ.

<sup>17</sup> Por Ley, ninguna población está desabastecida de justicia, por lo que el Consejo de la Judicatura ha entregado competencia territorial a las judicaturas existentes para que atiendan a todos los cantones del país. Este estudio parte de la premisa que la distancia y la sobrecarga de trabajo hacen que esta distribución aunque legalmente se establece para atender todo el país efectivamente no cubre la demanda.

Para el año 2010 existían 600 Juzgados de primera instancia a nivel nacional.<sup>18</sup> A partir de las acciones realizadas en julio de 2010, se tiene un total de 677 jueces en 600 Juzgados. Si lo analizamos por materia,<sup>19</sup> se anota lo siguiente:

Existen 136 cantones que cuentan con Juzgados civiles, en relación a 224 cantones a nivel nacional, lo que indica que más del 60%, sin embargo la cobertura es deficiente en algunos cantones de la zona donde convergen las provincias de Manabí, Los Ríos y Guayas. Existen además zonas desabastecidas en la Amazonía, esto se debe a la baja densidad y dispersión poblacional que presentan estos cantones, lo cual también está vinculado a su accesibilidad (vías de comunicación). En 2009 existían un total de 88 cantones que no contaban con Juzgados Civiles.

En cuanto a juzgados penales, existen 86 cantones que cuentan con el servicio, en relación con los 224 cantones existentes, por tanto una cobertura del 40% a nivel nacional. Empero, en esta materia es especialmente importante la articulación territorial de los otros operadores de justicia, especialmente fiscalías pues son quienes llevan la causa. Si bien existen Juzgados a los largo del territorio nacional y no existen grandes zonas que no presenten Juzgados, el desabastecimiento se concentra en zonas que cuentan con fiscalías pero no cuentan con Juzgados Penales.

El cuadro a continuación muestra que un porcentaje importante de cantones donde existen Fiscalías no poseen Juzgados Penales.

<b>Tabla 3. Porcentaje de cantones con Fiscalías y Juzgados Penales</b>	
<b>Cantones</b>	<b>Porcentaje a Nivel Cantonal (%)</b>
<b>Con Fiscalía y Juzgado Penal</b>	44%
<b>Con Fiscalía y Sin Juzgado Penal</b>	38%
<b>Sin Fiscalía y Sin Juzgado Penal</b>	18%

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

<sup>18</sup> Fuente Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos- Proyecto COFJ de su fuente Consejo de la Judicatura a abril del 2010.

<sup>19</sup> En cuanto a las cuatro materias más recurridas por la ciudadanía., civil, penal, niñez y adolescencia y trabajo, con fecha de corte del 2009.

Alrededor de 120 cantones cuentan con fiscalía pero no cuentan con Juzgado Penal, siendo aproximadamente un 53% de la totalidad de cantones; y 18 cantones los que no cuentan con ninguno de los dos servicios siendo esto un 8%.

En cuanto a juzgados de Trabajo a nivel nacional, existen 20 cantones que cuentan con el servicio, en relación con los 224 cantones existentes, es decir la cobertura nacional de este servicio es del 9%. Por tanto la disponibilidad de Juzgados de trabajo ubicados en capitales de provincia es escasa y con dificultades de acceso.

En 36 cantones se cuenta con juzgados de Niñez y Adolescencia es decir el 16% de cobertura a nivel cantonal, la deficiencia es notoria principalmente en la región costa, y en la zona donde convergen provincias como Manabí, Guayas y Los Ríos. A éstas se le puede añadir la provincia de Cotopaxi, en donde la mayor parte de su territorio no existe este tipo de Juzgados; además, se cuenta con la misma situación y en las zonas del sur oriente del país.

La cobertura y distribución de juzgados es inequitativa, la creación de judicaturas, como de fiscalías y otras instituciones complementarias del servicio de justicia, han estado vinculadas a decisiones políticas que muchas veces han fomentado el clientelismo y el desequilibrio en la distribución nacional del servicio

### **La demanda del servicio vs la respuesta del sistema de justicia**

El número de causas que ingresan al sistema judicial no se corresponde incluso con el número total de judicaturas, agentes fiscales, defensores públicos y centros de asesoría legal que ofrecen estos servicios.

<b>Tabla 4. Causas ingresadas, resueltas y pendientes 2002 – *2011 (* primer semestre)</b>			
<b>Año</b>	<b>Causas ingresadas</b>	<b>Causas resueltas</b>	<b>Causas Pendientes</b>
2002	182.219	230.393	1.144.690
2003	210.744	237.686	1.092.015
2004	308.058	245.857	1.062.426
2005	282.618	237.130	1.081.660
2006	323.301	267.374	1.088.885
2007	310.321	233.370	1.019.919
2008	372.738	263.150	1.130.811
2009	575.599	364.537	1.341.873
2010	605.063	490.457	1.456.479
*2011	289.799	255.633	1.490.645
<b>Totales</b>	<b>3.460.460</b>	<b>2.825.587</b>	<b>1.490.645</b>

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Proyecto COFJ

Existe una tendencia marcadamente ascendente que desembocó en un incremento del número de causas ingresadas en 2008, con respecto a las ingresadas en 2002, de dos veces y media (251,9%); esto es, un aumento anual promedio superior a cuarenta por ciento (41,98%) (Pásara. 2008:35).

El estudio línea base cualitativa y cuantitativa de L. Pásara realizado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos sobre la producción y productividad del Sistema Judicial,<sup>20</sup> muestra que no hubo necesariamente una relación entre el incremento de recursos del Estado destinados a la Función Judicial en el periodo 2007 – 2008 y el número de causas resueltas en la primera y segunda instancias; lo que evidencia la debilidad que existe para aprovechar más eficientemente los recursos, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

<sup>20</sup>PASARA, Línea de base de la producción judicial - Aspectos Cuantitativos, 2010

<b>Tabla 5. Causas resueltas vs. Recursos destinados a la Función Judicial (2002-2008)</b>				
Año	Causas resueltas	% de incremento	Monto asignado en US dólares constantes	% de incremento
2002	230.393		51.304.528	
2003	237.686	3	67.156.072	30,89
2004	245.857	3	69.671.453	3,74
2005	237.130	-4	73.636.582	5,69
2006	267.374	11	85.844.433	16,57
2007	233.370	-15	97.796.823	13,92
2008	263.150	11	103.460.705	5,79

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Proyecto COFJ

Otro aspecto importante de análisis es la productividad de los jueces. “El incremento en el número de causas resueltas no parece seguir al incremento del número de jueces; esto es, en los años en los que se aumenta juzgados y jueces no se verifica una correspondencia en el aumento de causas resueltas” (Pásara, 2008).

Tanto los juzgados unipersonales como los integrados por 3 jueces muestran una productividad aproximada de 7 sentencias por semana, en el caso de los tribunales penales la productividad es de 2 sentencias semanales y en el caso de las cortes provinciales la productividad es de 6 sentencias semanales.

<b>Tabla 6. Resumen Movimiento de Causas Año 2009</b>			
<b>Juzgados Civiles</b>			
Materia Causas	Ingresadas	Resueltas	Acumuladas
<b>Civil</b>	165413	105541	643422
<b>Estado de Juzgados Año 2009 en Porcentaje (%)</b>			
Materia	Saturados	Subutilizados	Dentro de Parámetros
<b>Civil</b>	41%	17%	42%
<b>Juzgados Penales</b>			
Materia Causas	Ingresadas	Resueltas	Acumuladas
<b>Penal</b>	30540	36317	199455
<b>Estado de Juzgados Año 2009 en Porcentaje (%)</b>			
Materia	Saturados	Subutilizados	Dentro de Parámetros
<b>Penal</b>	6%	36%	58%
<b>Trabajo</b>			
Materia Causas	Ingresadas	Resueltas	Acumuladas
<b>Trabajo</b>	20917	14472	25409
<b>Estado de Juzgados Año 2009 en Porcentaje (%)</b>			
Materia	Saturados	Subutilizados	Dentro de Parámetros
<b>Trabajo</b>	35%	15%	50%

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Proyecto COFJ

<b>Tabla 7. Resumen Movimiento de Causas en Juzgados de Niñez y Adolescencia Año 2009</b>			
Materia Causas	Ingresadas	Resueltas	Acumuladas
<b>Niñez y Adolescencia</b>	67999	41694	171242
<b>Estado de Juzgados Año 2009 en Porcentaje (%)</b>			
Materia	Saturados	Subutilizados	Dentro de Parámetros
<b>Niñez y Adolescencia</b>	81%	0%	19%

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Proyecto COFJ

La productividad (Ingreso vs resolución) en los juzgados por materias dan una referencia de la situación de saturación del servicio. Aunque el año de los datos es 2009, hasta el primer semestre del 2011 no se había desarrollado por parte del Consejo de la Judicatura ninguna acción que pudiera cambiar esta tendencia<sup>21</sup>.

### **El acceso al servicio**

El Ministerio de Justicia realizó en el 2009 un primer estudio de aproximación al acceso geográfico de las poblaciones a las judicaturas penales que permitió determinar los porcentajes de población con distintos rangos de accesibilidad y deducir de estos la facilidad de acceso que tienen las poblaciones al sistema. Este es el único estudio que existe y da una primera mirada al acceso geográfico, no existe para otras materias pero para fines de esta investigación es ilustrativo. El cuadro a continuación presenta los rangos de acceso a nivel nacional.

<sup>21</sup> Los datos corresponden a las estadísticas disponibles con esta desagregación, no se puede comparar con los cuadros de producción acumulados que se anotan en párrafos anteriores.

<b>Tabla 8. Porcentajes de población según rangos de acceso en tiempo</b>						
Provincia	Rangos de tiempo en minutos					
	<30	30-60	60-90	90-120	120-240	>240
BOLIVAR	55.8%	19.4%	13.0%	1.7%	3.1%	6.9%
COTOPAXI	71.8%	5.5%	6.2%	2.5%	13.7%	0.3%
LOJA	61.7%	12.8%	6.6%	7.0%	9.9%	2.0%
MORONA SANTIAGO	54.9%	14.7%	5.0%	4.9%	7.5%	12.9%
NAPO	68.5%	10.0%	0.8%	11.3%	8.3%	1.1%
PASTAZA	73.2%	9.1%	0.4%	3.1%	9.4%	5.0%
ZAMORA CHINCHIPE	49.0%	25.4%	5.8%	6.6%	9.2%	6.0%
SUCUMBIOS	58.1%	18.1%	7.0%	5.4%	9.6%	1.8%
ORELLANA	57.7%	0.0%	25.8%	3.9%	7.2%	5.0%

Fuente y elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Proyecto COFJ

El estudio determinó que existen 9 provincias con porcentajes de población superiores al 10% que presentan tiempos mayores a 2 horas, para acceso a servicios de justicia penal. Se determina en la misma fuente que 485.000 habitantes de 160 poblaciones tendrían un pobre o inexistente acceso a la justicia, en un rango que va de 2 a 28 horas de distancia (MJDH, 2009). Estas poblaciones de Amazonía, Costa centro, sur-oriente que coinciden con las más pobres del país son las que deben incurrir en gastos para trasladarse a los sitios en los cuales pueden poner su demanda.

### **La articulación del servicio**

Las instituciones que actualmente forman parte de la Función Judicial tienen capacidades y recursos heterogéneos, lo que origina diferentes niveles de desarrollo institucional y por ende diferencias en la calidad de los servicios que ésta brinda.

En el caso del Sistema Judicial, las carencias institucionales y las brechas de desarrollo existentes entre sus organismos afectan directamente a toda la producción judicial, pues muchos de los procesos de resolución de causas son compartidos y deben ser articulados operativamente de acuerdo a cada competencia: fiscales, defensores y

jueces. En este contexto, sería un contrasentido defender el desarrollo institucional de uno de sus organismos, cuando la justicia depende del desarrollo de todos.

Mientras la Fiscalía General del Estado ha realizado progresos importantes en su infraestructura, equipamiento para el servicio, incremento de personal, capacitación, investigación y modelo de gestión; la Defensoría Pública se encuentra en su etapa de organización, y la Corte Suprema de Justicia presenta serios problemas para lograr resolver las causas ingresadas. La negligencia institucional e interinstitucional en el marco de un servicio articulado impide directamente el ejercicio de los derechos ciudadanos.

La imposibilidad de lograr una articulación adecuada en los servicios de justicia y, al mismo tiempo, elevar la calidad de los mismos en todas las instituciones del sector, obedecen a la inexistencia de un modelo de gestión del servicio que se base en un patrón de administración de justicia adaptado al nuevo Estado de derechos, y que sea capaz de diseñar procesos estratégicos bajo una nueva funcionalidad que tome en cuenta las dinámicas territoriales a las cuales debe satisfacer.

Para el 2011, en el todo el país, más de 1 millón de causas (juicios) estaban represadas en el sistema judicial y, por tanto, al menos 2 millones de usuarios ciudadanos/as y empresas públicas o privadas no tenían respuesta o resolución ninguna a sus litigios. Esta acumulación por varios años no tiene respuesta en un sistema incapaz de atender la demanda de la población, sin contar con todos los conflictos sociales que, por desconfianza en el sistema de justicia, nunca llegan a estas instancias y se resuelven por autotutela o, por llamarlo popularmente, a *mano propia*, situación que abona en los grados de inseguridad ciudadana y en la pérdida de legitimidad de Estado frente a la ciudadanía.

### **Calidad de la administración de justicia**

No es suficiente que el servicio esté presente en el territorio, pues si no es oportuno, confiable y de calidad tampoco es accesible. La calidad del servicio de justicia al igual que cualquier otro servicio debe evaluarse por varios factores entre los que cuentan: los procedimientos con los que se opera, la infraestructura destinada para ofrecerlos, la gestión del talento humano que brinda el servicio, la organización administrativa y financiera de la institución a cargo de administrarlos y la percepción y confianza que la

ciudadanía tiene del servicio ofrecido. A continuación se hace un análisis de estos factores en el sistema de justicia.

### **Los procedimientos para prestar el servicio**

El entramado institucional de la administración de justicia en el Ecuador es complejo, en tanto su estructura comprende cortes nacionales y provinciales, tribunales, juzgados, fiscalías, defensorías públicas, defensorías del pueblo, observatorios ciudadanos, centros de mediación, notarías, Corte Constitucional, Consejo de la Judicatura. Todas éstas no coordinan entre sí creando condiciones negativas para establecer canales directos de acceso a la justicia para las y los ciudadanas/os en términos de acceso a derechos y de servicios.

No existe coordinación sobre la estandarización de los procesos internos ni externos y las relaciones con diferentes actores e instituciones, las cuales son parte fundamental de los procesos. Cada institución maneja procedimientos de gestión y herramientas informáticas diferentes que, al no ser homologadas, reducen la agilidad de los procesos judiciales. En cuanto a los procesos internos, si bien las judicaturas operan con procedimientos similares, las herramientas informáticas no son iguales o son versiones diferentes mantenidas y administradas bajo criterios propios.

La línea de base cualitativa de Luis Pásara da cuenta de esas inconsistencias del sistema y muestra serias carencias en los alcances y procedimientos de administración de justicia en la actualidad, los cuales inciden en su calidad. En lo referente a los aspectos cualitativos de los servicios de justicia, demuestra que los servicios no obedecen a procedimientos rigurosos que aseguren la calidad del servicio y garanticen los derechos ciudadanos.

El déficit más importante hallado en las sentencias judiciales examinadas gira en torno al tratamiento de la prueba, aspecto que comprende lo relativo a: qué debe probarse, quién debe probar, cómo debe probarse, y qué análisis debe desarrollar el juez acerca de hechos y pruebas (Pásara, 2008).

El efecto directo de esta carencia es que las sentencias no garantizan la veracidad y justicia en las decisiones judiciales. Existe insuficiencia en el uso adecuado de la base normativa para sentenciar. Entre las causas que afectan esta realidad se encuentra que “probablemente algunas sentencias no son hechas por quienes han sido designados para

desempeñar la tarea, no haberse utilizado procedimientos de reclutamiento que establecieran la competencia efectiva para ejercer la función de juez y inexistencia de mecanismos de monitoreo de las decisiones judiciales”, aspecto que infringe completamente las disposiciones constitucionales para el servicio de justicia.

Existen, además, carencias técnicas en los servidores de justicia para el tratamiento de las causas ingresadas. El informe establece que existen carencias en el análisis de causas y sentencias y en el uso adecuado de la normativa e instrumentos para justificar sus razonamientos y decisiones. “Una quinta parte de los casos muestreados exhibían insuficiencias en la base normativa utilizada para sentenciar. La mitad de ellos no contenían mención alguna de la base legal. La otra mitad citaban normas de manera insuficiente, errónea o impertinente en el caso bajo juzgamiento. El 20% de casos con problemas en la base normativa y 30% de casos con dificultades en materia de prueba apuntan a un problema relativamente serio en la justicia ecuatoriana” (Pásara, 2008).

Una de las causas para lo anterior es la débil y memorística formación académica en el ámbito jurídico, lo que impide un manejo profesional estricto del servicio. La capacidad de formulación de una sentencia por parte de los jueces radica en la posibilidad de analizar e interpretar adecuadamente la norma para su aplicación, usar pertinente y oportunamente la teoría jurídica sobre los asuntos que está atendiendo y dejar la pasividad para solicitar a los actores relacionados toda la información y pruebas que les sean útiles para resolver los casos con justicia y equidad.

Este grave problema favorece también la falta de proporcionalidad en las condenas penales que alimentan la consolidación de la corrupción e impiden radicalmente la garantía de derechos. Lamentablemente aún no se cuenta con un análisis profundo de la evaluación del desempeño de funcionarios y funcionarias judiciales.

En los últimos años, el Consejo de la Judicatura ha tratado de establecer un sistema de verificación del desempeño, para lo cual se hicieron al menos dos experiencias piloto. Los resultados de ambas fueron decepcionantes. Según las opiniones recogidas, estas dos pruebas piloto sirvieron para comprobar la calidad de los registros de personal. La conclusión fue que existían fuertes discrepancias en estos registros y la realidad, lo cual no debería considerarse sorprendente habida cuenta de los antecedentes existentes en el proceso de reclutamiento y selección del personal, jueces incluidos (GRAFE, 2010).

No existen procesos definidos que articulen procedimientos que conecten las competencias de fiscales, jueces y defensores para resolución de las causas.

Un tercio de sentencias con falta de capacidad persuasiva es un hecho de una magnitud suficiente como para restar legitimidad a la justicia, sólo un procedimiento transparente alimentado por el trabajo complementario de los distintos órganos del sistema judicial, permitirán tomar decisiones con base jurídica (Pásara, 2008)

Por otro lado, no existe un sistema de acompañamiento y monitoreo de los procesos desde el ingreso hasta su resolución. Esta carencia tiene relación actualmente con la incapacidad de tomar decisiones para aplicar la evaluación de jueces prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial.

El monitoreo y la evaluación está más allá de la valoración misma del trabajo. Su sentido es evaluar los criterios utilizados, la aplicación e interpretación adecuada de la norma jurídica, los procedimientos judiciales, la claridad y la eficacia de las decisiones.

Es evidente que parte del sistema debe también generar información del desempeño profesional de los servidores de carrera y de los servidores administrativos del sistema de justicia. De acuerdo a la línea de base cuantitativa, que identifica algunos factores que limitan el acceso y la disponibilidad de de la producción judicial, existe un manejo inadecuado de la información de justicia y bajos índices de productividad.

Se ve entonces como, el sistema de justicia padece de un problema de confiabilidad estadística debido a la falta de generación de cifras como parte de los procedimientos regulares de juzgados, tribunales y salas. De acuerdo a la información proporcionada por la línea de base cuantitativa, aún cuando se cuenta con información, la deficiencia de los procedimientos impide tomar decisiones acertadas, sobre todo en lo referente a la creación de nuevos tribunales.

Los datos referidos a ingresos de causas al sistema resultan relativamente más objetivos y menos susceptibles de manipulación. Pero debe advertirse que la mayor parte de juzgados ingresa como causas asuntos de mero trámite que no requieren que el juez tome decisión alguna sobre ellos. Las cifras sobre sentencias incluyen aquellas actuaciones judiciales que no implican decisión alguna de parte del juez –como, por ejemplo, los autos en que se declara el abandono– pero que son sumadas con el propósito de mejorar los niveles de rendimiento aparente. Las cifras sobre causas pendientes

parecen incluir una proporción importante de los casos que aquí se han considerado “falsamente pendientes” y, debido a no estar sujetas a verificación, poco es lo que puede decirse a partir de ellas. En particular, resulta inconveniente tomar decisiones sobre creación de nuevos tribunales a partir de información no verificable” (Pásara, 2008).

De acuerdo con Pásara (2008), “la productividad se halla estancada”, en el periodo materia de análisis, cada juez de primera instancia ha producido en promedio siete sentencias por semana; cada juez de segunda instancia ha producido seis sentencias por semana y la tendencia es decreciente. Especialmente llamativo –en razón de la expectativa generada por el procedimiento penal reformado– es el caso de los jueces de los tribunales penales que han producido en promedio dos sentencias al mes.

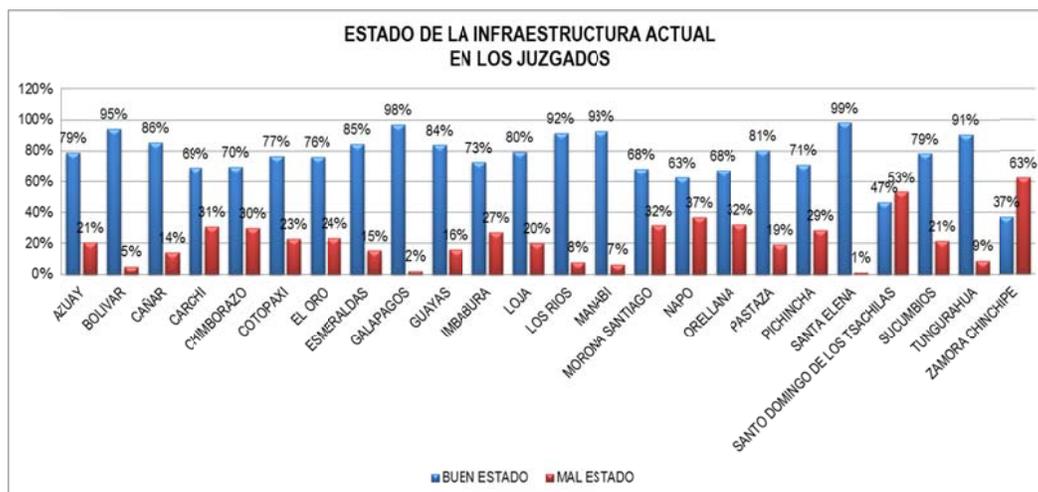
Además el informe señala que, producción y productividad no han mejorado significativamente a pesar del incremento de tribunales y de jueces ocurrido entre 2002 y 2008. Se señala también que, pese a que el presupuesto destinado a la Función Judicial se ha doblado en términos reales a lo largo de los siete años, el incremento de recursos no ha tenido efectos sobre la producción o la productividad del sistema.

### **La Infraestructura**

En lo referente a infraestructura, en términos generales existen deficiencias como: funcionamiento en edificios dispersos, falta de servicios básicos –como letreros que identifiquen los servicios–, falta de servicios higiénicos para el público, no existen accesos diseñados para personas discapacitadas, no se cuenta con teléfonos públicos, se evidencia la ausencia de accesos independientes, no hay celdas de seguridad donde los detenidos puedan esperar su audiencia...; en cuanto a la infraestructura interna generalmente los juzgados tienen un ambiente de poco orden no propicio para el servicio que prestan.

Aunque el gráfico a continuación muestra las condiciones de los edificios, el mantenimiento, hacinamiento y orden general de las unidades judiciales no se corresponden a estos porcentajes, sin embargo no existen estadísticas disponibles al respecto.

**Gráfico 2. Estado de la infraestructura actual en los juzgados**



Fuente: Mesa interinstitucional SENPLADES – Proyecto COFJ / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

### **Organización administrativa y financiera**

Los problemas administrativo financieros tienen origen en el modelo de gestión institucional que tradicionalmente imperaba en el Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno de la Función Judicial. El modelo que se caracteriza por un manejo deficiente de la información que impide la toma de decisiones, la carencia de datos confiables y oportunos, la inexistencia de procesos estratégicos, sustantivos y de apoyo, la complejidad estructural de la organización que impide cumplir con los objetivos estratégicos. El Consejo de la Judicatura no estaba preparado para satisfacer todas las necesidades de los organismos de la Función Judicial.

Otras debilidades que afectaron al sistema de justicia fueron la ausencia de planificación, la baja capacidad de gestión presupuestaria y la inexistencia de un sistema de control y monitoreo que permita la retroalimentación y mejoramiento de la operación. El diagnóstico del ciclo presupuestario que realiza el estudio de Fernando Grafe (2009), muestra severas dificultades para planificar programar y articular el uso de actividades con los recursos, formular las proformas respectivas y evaluar del presupuesto.

La formulación presupuestaria no está apoyada en herramientas de planificación ni tampoco en la programación operativa. A pesar de que las normas SAFI establecen la obligatoriedad de utilizar la

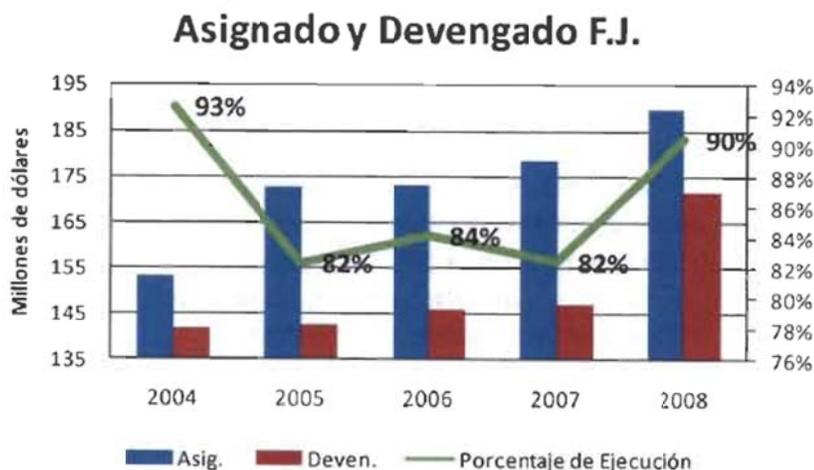
metodología de presupuestación por resultados, en la práctica no se hace.

El mismo Consejo de la Judicatura reconocía en sus informes anuales de gestión las dificultades para cumplir con los presupuestos de acuerdo a la planificación.

El estudio de Fernando Grafe (2010), realizado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos sobre la gestión del Consejo Nacional de la Judicatura,<sup>22</sup> permitió precisar que el Consejo de la Judicatura no poseía metodologías, manuales o documentos para la realización de la planificación estratégica. En los últimos años se produjo una sub-ejecución crónica del presupuesto aprobado y para el ejercicio presupuestario 2010 presentó un presupuesto superior a su capacidad de ejecución. El presupuesto proforma que presenta a las autoridades del Ministerio de Finanzas suele sufrir significativas reducciones tras el trámite parlamentario ante la inconsistencia de los planteamientos.

La gráfica a continuación muestra que la Función Judicial tuvo una baja capacidad de ejecución presupuestaria en el período 2004-2008. En promedio fue de 86%. Esto contrasta con la declaración pública del sistema de justicia que acuso su deficiencia a la falta de recursos destinados por el Estado para la justicia.

**Gráfico 3. Ejecución presupuestaria de la Función Judicial. 2004-2008**



Fuente: e-SIGEF / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

<sup>22</sup>Grafe, Informe sobre la Gestión del Consejo de la Judicatura de la Función Judicial, 2010.

Según el mismo estudio, se estableció que no están identificados los procesos de dirección, los procesos principales y los de staff o administrativos en la estructura organizacional del Consejo de la Judicatura. La cultura que está arraigada en la organización es la de replicar los procesos administrativos con la misma lógica formal de los códigos y leyes. La organización tampoco está alineada con la misión institucional, entre otros motivos porque no existen objetivos estratégicos. Los proyectos que se han ejecutado en el Consejo de la Judicatura no han dejado de ser soluciones voluntaristas y sin un enfoque innovador, cuyas prioridades son discutibles

Históricamente no han existido concertaciones para establecer los criterios comunes y los mecanismos que articulen al Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública y demás órganos de la Función Judicial. Si bien las administraciones públicas y en especial aquellas que proveen bienes públicos deben modelar su organización sobre los mandatos y competencias que las rigen, en el caso de la Función Judicial no existían procesos de gestión y administración compartida que permitan lograr eficacia, eficiencia y calidad en la atención a la población.

Esto, a pesar de que la principal propuesta de cambio hacia la nueva institucionalidad de la administración de Justicia radica en construir un sistema articulado en principios, procesos y procedimientos, formado por todos los órganos de la Función Judicial, con un sólo esquema de gobierno situado en el Consejo de la Judicatura.

### **Gestión del Talento Humano que brinda el servicio**

Se ha dicho que las falencias en el sistema de justicia han sido tanto de calidad como de cobertura, y que éstas se expresan en la insatisfacción de la población frente al servicio ofrecido. Entre las más significativas falencias se encuentran la mala calidad de la educación con la que se forman los servidores jurídicos. La formación del juez promedio se asienta en una educación tradicional, la cual, se ha comprobado, es una formación académica débil basada en el aprendizaje memorístico de los códigos.

Tradicionalmente no se aplicaban concursos de méritos y oposición para el ingreso a la Función Judicial, tal como se lo establece en el COFJ, aspecto que está ligado a la inexistencia de una definición y normativa de perfiles profesionales

requeridos para la ocupación de cargos. Esta debilidad histórica en la asignación de puestos incide directamente en la imposibilidad de implementar procedimientos rigurosos para que el proceso de ingreso esté sujeto a la máxima transparencia.

El trámite para ocupar cargos de nombramiento demora, y es poco claro para los aspirantes, por lo cual se llenan provisionalmente los cargos o se lo hace por medio de contratos. La inestabilidad incide en la calidad del servicio prestado.

No existía en el sistema judicial un subsistema de valoración de puestos técnicamente desarrollada y coherente con las normas constitucionales que además permita una adecuada gestión de los incentivos al personal. Esta carencia da origen a que los servidores públicos judiciales, dupliquen actividades e invadan competencias y atribuciones.

De acuerdo a información proporcionada por el Consejo de la Judicatura para el estudio de gestión realizado por Fernando Grafe, el personal de carrera judicial corresponde aproximadamente el 20% del total de funcionarios, lo que implica que el 80% del personal deben ser administrados bajo el régimen de carrera judicial administrativa.

El estudio hace énfasis en la necesidad de contemplar que de ese personal de apoyo administrativo el 57.4% trabaja en los juzgados y cortes, el 22.7% del personal de la Función Judicial está asignado a las labores de apoyo administrativo fuera del ámbito jurisdiccional. (Grafe, 2010).

Esta diferenciación es importante, pues desde el 2003 hubo cambios regulatorios en la política remunerativa del sector público, mediante la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSSCA). Dicha ley, re-codificada en el 2005, busca fomentar el desarrollo profesional, la eficiencia, eficacia y productividad del sector público mediante la administración adecuada de los recursos humanos.

Los funcionarios judiciales están excluidos de esta normativa y, a pesar de los avances realizados en política remunerativa, continua “manteniendo retribuciones salariales que no corresponden a grados, holguras de grado y en algunos casos incluso de responsabilidades asignadas a los servidores. Adicionalmente en el proceso de homologación se fijaron 3 subniveles por cada grado y se ubicó al personal de acuerdo a un estudio efectuado. El factor de asignación al grado fue el tiempo de servicios y no las

responsabilidades de cada cargo, lo que devino en demandas tanto contencioso-administrativas como constitucionales, situación que debilitó la aplicación del sistema de remuneraciones” (Grafe, 2010).

En cuanto a la evaluación de desempeño, no existía un sistema de acompañamiento y monitoreo de los procesos judiciales en la parte operativa desde el ingreso hasta su resolución, que permitan establecer los niveles de eficacia y eficiencia de la práctica profesional y decidir con ello la aplicación de un régimen disciplinario, la promoción, estabilidad o incentivos del funcionario judicial.

Esta carencia tiene relación actualmente con la incapacidad de tomar decisiones para aplicar la evaluación de jueces prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial. El Consejo de la Judicatura ha realizado dos experiencias para la evaluación del desempeño. A decir de Grafe, “los resultados de ambas fueron decepcionantes”.

Según las opiniones recogidas, estas dos pruebas piloto sirvieron para comprobar la calidad de los registros de personal. La conclusión fue que existían fuertes discrepancias en estos registros y la realidad, lo cual no debería considerarse sorprendente habida cuenta de los antecedentes existentes en el proceso de reclutamiento y selección del personal, jueces incluidos (Grafe, 2010).

No existe una gestión de los recursos humanos orientada a medir la actividad y la productividad del servicio de funcionarios y funcionarias judiciales que permita, también, evaluar el grado de articulación operativa de fiscales, defensores y jueces para una adecuada resolución de causas. Esto impide directamente incidir en la calidad del servicio y el mejoramiento del sistema judicial. El monitoreo y la evaluación está más allá de la valoración misma del trabajo. Su sentido es evaluar los criterios utilizados, la aplicación e interpretación adecuada de la norma jurídica, los procedimientos judiciales, la claridad y la eficacia de las decisiones.

Es evidente que parte del sistema debe, también, generar información del desempeño profesional de los servidores de carrera y de los servidores administrativos del sistema de justicia, con el fin de permitir tomar decisiones para su promoción, permanencia, estabilidad, incentivos o aplicación de régimen disciplinario como separación o destitución de sus cargos.

En el marco de las condiciones anteriormente descritas, no es posible ahora contar con un sistema transparente de promoción de acuerdo a los méritos. Tampoco es

posible reglamentar las condiciones para la aplicación de medidas disciplinarias o mejorar los incentivos en la Función Judicial.

El Consejo de la Judicatura maneja la información administrativa y de gobierno del personal, básicamente de las Cortes y juzgados. No existe información homologada y centralizada de la Fiscalía y Defensoría Pública que permita hacer una construcción coherente de las carreras judiciales integrándolas como un sólo cuerpo del servicio de la justicia. Tampoco existen procesos definidos que articulen los procedimientos prácticos de atención y que conecten las competencias de fiscales, jueces y defensores para resolución de las causas. Más allá del ámbito administrativo, esta carencia limita la capacidad para el ejercicio adecuado de la justicia en el ámbito operativo pues las decisiones carecen de los aportes y pruebas de fiscales y defensores que permitan al juez tomar decisiones adecuadas. “Un tercio de sentencias con falta de capacidad persuasiva es un hecho de una magnitud suficiente como para restar legitimidad a la justicia” (Pásara, 2008).

Este escenario da lugar a varios problemas que diagnostican la situación deficitaria de la justicia en el Ecuador. A esta realidad se asocian los niveles de inseguridad jurídica existentes, la impunidad, la violencia y la corrupción.

### **Percepción ciudadana del servicio de justicia**

El servicio público de justicia necesita legitimidad, pues de eso depende que las resoluciones dictadas se acaten y sean socialmente aceptadas como ciertas. Esta legitimidad viene dada fundamentalmente por el grado de opinión y de satisfacción existente en los usuarios de la misma, las insatisfacciones de los ciudadanos, generan un problema de legitimidad política y funcional, y de inseguridad jurídica nacional. La efectividad del sistema de administración de justicia ecuatoriano es cuestionada, los demandantes están insatisfechos, la imagen total del sector es negativa, por lo tanto, su actuación no está legitimada.

La administración de justicia no cuenta con un reconocimiento social favorable en la sociedad. “De acuerdo con la encuesta Latinobarómetro, un estudio anual de opinión pública que se realiza desde 1996 en 17 países de América Latina, el poder judicial figura entre las cuatro instituciones en las que menos confían los ciudadanos del continente” (GALINDO, 2003). Dicho estudio demuestra un continuo decrecimiento en

los niveles de confianza y establece que en Ecuador casi el 20% de la población que en 1996 confiaba en la institución judicial, dejó de hacerlo en el 2002. El Ecuador está entre los más bajos niveles de confianza de América Latina.

De acuerdo al estudio realizado por Projusticia sobre la percepción de los usuarios sobre los servicios de justicia en el Ecuador, las cifras son alarmantes. El 69.7% de la población confía poco en los servicios de justicia, y 18.9% no tiene ninguna confianza. (Projusticia, 2010)

<b>Tabla 9. Nivel de Confianza en el Sistema de Justicia del Ecuador (Porcentaje Regional)</b>			
<b>Región Natural</b>	Grado de confianza		
	Mucho	Poco	Ninguno
	Porcentaje		
Sierra	18,5	71,3	10,3
Costa e Insular	21,1	65,8	13,1
Amazonía	13,5	77,2	9,4
Nacional	18,9	69,7	11,4

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

En general hay en Ecuador una impresión predominante acerca de la justicia que la concibe como deficiente e insatisfactoria. El estudio de la percepción de los usuarios de los servicios de justicia en el Ecuador muestra un dato significativamente importante. En los resultados sobre la pregunta “¿Que considera necesario para que una persona tenga acceso a la justicia?” las tres respuestas más frecuentemente enunciadas fueron: “Conocer sus derechos” (21.1 % costa e insular, 34% Sierra). “Tener la razón” (39.9 % Costa y 27.1: Sierra). “Tener dinero”. (18.2% Costa, 17,2% Sierra) (Projusticia, 2010)

<b>Tabla 10. ¿Qué necesita una personas para tener acceso a la justicia? (Porcentaje Nacional)</b>	
<b>Respuestas/Opiniones</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Conocer sus derechos</b>	31,0
<b>Tener la razón</b>	28,8
<b>Tener dinero</b>	17,8
<b>Tener un buen abogado</b>	10,4
<b>Tener un contacto en la Dependencia</b>	5,2
<b>Ser inocente</b>	2,7
<b>Caerle bien al funcionario/a</b>	2,1
<b>Ser de un partido político</b>	0,8
<b>Otra</b>	1,1

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

Estos resultados nos muestran tres cosas fundamentales. Por una parte, una transformación ya existente en los criterios ciudadanos sobre la necesidad de conocer sus derechos como la primera condición de exigibilidad, cambio de vital significación en torno a la nueva cultura ciudadana.

Por otro lado, nos encontramos que al declarar que el acceso a la justicia se logra cuando se “tiene la razón”, aunque puede ser evidente la respuesta, se destaca que las personas buscan los servicios de justicia porque buscan un canal que demuestre que están en lo correcto y reivindicar un derecho que les ha sido violentado. Esta demostración sólo puede darse mediante un organismo que a través de herramientas y procedimientos sistemáticos pueda analizar con coherencia y argumento y decidir objetivamente lo que es justo.

Finalmente la tercera respuesta más importante refleja el alto costo de los servicios de justicia, ya sea por la necesidad de representación inaccesible para muchas personas y también al incremento del costo que generan las prácticas de corrupción existentes.

Actualmente, las condiciones en las que los servicios de justicia se brindan impiden atender una demanda creciente. Uno de los estudios realizados analiza la

“decisión judicial” como el servicio principal que brinda la administración de justicia para plantear estrategias de reforma.

Como un aspecto importante cabe mencionar a la estructura institucional que está conformada por los principios, las condiciones organizativas, tecnológicas, procedimentales y humanas que generan los servicios. Para los ecuatorianos las necesidades de mejoramiento más importantes en las dependencias judiciales corresponden al ámbito de la estructura institucional y son: “Honestidad 33.3%, atención al ciudadano 20.8%, información al público y tiempo de resolución de causas 12.2%, Tecnología 8.5% e Infraestructura 5.7%”. (Projusticia, 2010).

<b>Tabla 11. ¿Qué es más importante mejorar en Dependencias Judiciales? (Porcentaje Nacional)</b>	
<b>Respuesta / Opinión</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Honestidad</b>	34,5
<b>Atención al ciudadano</b>	17,7
<b>Información al público</b>	15,9
<b>Tecnología</b>	12,2
<b>Tiempo de resolución</b>	11,0
<b>Infraestructura</b>	6,9
<b>Otra</b>	1,9

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

Las respuestas reflejan un peso significativo en el comportamiento ético y la necesidad de una voluntad de servicio de los funcionarios judiciales, la necesidad de información, la productividad y los procesos y la calidad del entorno.

La Función Judicial no sólo debe contar con una estructura que le permita ejercer sus funciones operativas, bajo principios y fundamentos éticos consistentes, sino lograr vínculos de relación permanente entre las instituciones que la conforman y con los organismos de administración pública general, como una estrategia que la posicione

en la agenda nacional y al mismo tiempo permita que efectivamente garantice los derechos de la población. (Projusticia, 2007).<sup>23</sup>

De acuerdo al Código Orgánico de la Función Judicial, las carreras de la Función Judicial constituyen un sistema mediante el cual se regula el ingreso, formación y capacitación, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y permanencia en el servicio dentro de la Función Judicial. (COFJ Art. 35), aún el Consejo de la Judicatura no logra instaurara estas instituciones.

Como respuesta a esta limitación el 71.3% de la población considera que el proceso de nombramiento de los funcionarios judiciales no es transparente y el 97.1% de los usuarios consideran que los Funcionarios Judiciales deben ser nombrados por concurso de méritos. (Projusticia, 2010).

<b>Tabla 12. ¿Los funcionarios judiciales deben ser nombrados por concurso? (Porcentaje regional)</b>		
<b>Región Natural</b>	<b>Porcentaje</b>	
	<b>Si</b>	<b>No</b>
<b>Sierra</b>	98,4	1,6
<b>Costa e Insular</b>	96,0	4,0
<b>Amazonía</b>	96,6	3,4
<b>Nacional</b>	97,1	2,9

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

<sup>23</sup> Esta estrategia ya es visualizada por el Plan Estratégico, como parte fundamental para el cumplimiento del Objetivo No. 1.

<b>Tabla 13. ¿El nombramiento de los funcionarios judiciales es transparente? (Porcentaje Regional)</b>		
<b>Región Natural</b>	<b>Porcentaje</b>	
	<b>Si</b>	<b>No</b>
<b>Sierra</b>	75,9	24,1
<b>Costa e Insular</b>	66,3	33,7
<b>Amazonía</b>	72,3	27,7
<b>Nacional</b>	71,3	28,7

Fuente: Consejo de la Judicatura / Elaboración: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto COFJ

De lo descrito en este capítulo y, a pesar que el cambio constitucional tiene cuatro años de vigencia, podemos afirmar que aún no se han dado las transformaciones institucionales de procedimiento o administración que se requieren.

En los discursos de los representantes de las instituciones del sector se plantea el interés por el cambio de paradigma, sin embargo no se han diseñado propuestas concretas al respecto<sup>24</sup>, la normativa de aplicación neoconstitucional todavía está en discusión y a pesar que el Código Orgánico de la Función Judicial no ha sido implementado ya se está proponiendo su reforma. Debilidades del sector han impedido el estudio de la justicia como un servicio público, menos aún han facilitado la implementación de políticas públicas orientadas al efectivo acceso ciudadano a este derecho.

Por tanto, es aún necesario plasmar ese mandato constitucional de la justicia como servicio público en la realidad cotidiana de la población y transformar esta situación de inequidad y desconfianza hacia un servicio de calidad que desde la comprensión de las dinámicas territoriales determine las necesidades ciudadanas e implemente la respuesta adecuada a las mismas.

<sup>24</sup> Hay que resaltar que esta tesis inicia antes del proceso de reforma y se concluye cuando aún la reforma está en marcha, por tanto en las afirmaciones de este capítulo no se incluyen los cambios en el plan de reforma planteado para 18 meses, entendemos que se han tomado decisiones importantes referentes al acceso, infraestructura y nuevos modelos de gestión sin embargo solo cuando concluya el 31 de enero del 2013 sabremos efectivamente sus resultados y en lo posterior si fueron efectivamente transformadoras de la administración del sistema.

### CAPITULO III

#### LA JUSTICIA COMO UN SERVICIO PÚBLICO EN EL TERRITORIO

El antiguo paradigma se sustenta sobre la base de la justicia como *poder*, que tiene injerencia en la política del país o en la determinación de la vida de las personas, privándoles de su libertad o su patrimonio. La justicia, desde esta mirada, se encarga de dar a una de dos partes la razón. El juez es aquel dotado de un poder *casi divino*, sin responsabilidad de rendir cuentas, sobre el poder que le fue entregado, a la ciudadanía. Desde esta perspectiva, por lo tanto, la práctica de la justicia es antidemocrática.

La Constitución del 2008 marca una ruptura con el viejo paradigma, sin embargo es preciso distinguir que existen dos ámbitos distintos en las repercusiones de esta ruptura. Desde el ámbito de lo normativo, del conjunto de reglas y normas que guían la convivencia ciudadana, la constitución del 2008 es progresista y reafirma la importancia de la garantía de los derechos ciudadanos para el buen vivir y las relaciones armónicas entre ciudadanos. Fundamentalmente, reconoce a la justicia y le da un papel preponderante, la afirma como un servicio público y rompe con el antiguo paradigma, el cual ve en la justicia a una estructura de poder encaminada a buscar la verdad y sobre esta base la sanción o decisiones respecto a los ciudadanos; rompe con la idea de justicia como “poder”.

Dispone, además, la garantía del derecho ciudadano a resolver conflictos, es decir, que cortes y juzgados sentencien sobre la disputa y se mantenga la convivencia armónica en el Estado, sin embargo, el servicio también supone que el aparato estatal brinde lo necesario para que el acceso a este derecho se haga efectivo. Clarifica, también, las funciones y competencias de los organismos que conforman el sistema de justicia, dándole a cortes, juzgados, fiscalías, defensorías, entre otras, las atribuciones propias a su naturaleza de administrar justicia. Manda, asimismo, al Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno de esta función del Estado, a que administre el servicio de justicia, por tanto, marca la diferencia necesaria entre la gestión del servicio y la resolución del litigio.

Este cambio pretende lograr lo que se busca en una sociedad democrática, esto es que la justicia sea parte de un sistema democrático republicano, donde la ciudadanía

entrega a determinadas personas potestades específicas a cambio de que esas personas las ejerzan de manera responsable, transparente y con rendición de cuentas. Estos avances están plasmados en la Constitución, pero únicamente en lo normativo, en las reglas que establecen *el deber ser*, sin embargo existe un abismo entre lo que se plantea en este conjunto de principios programáticos y normas constitucionales y lo que efectivamente se da en el ámbito de las prácticas concretas. Por tanto, queda pendiente el materializar la idea programática que tiene la Constitución en lo que realmente *es* la justicia.

Desde el ámbito de la práctica, al cuarto año de vigencia de la nueva Constitución, la justicia en Ecuador sigue manejándose con el antiguo paradigma, en donde la figura del juez o de altos funcionarios de las instituciones del sector y sus decisiones se legitiman sólo con el decreto de su nombramiento sin ninguna conciencia de la importancia e implicaciones democráticas que estos actos significan al sistema en su conjunto. Siendo así, el mayor desafío será construir *el deber ser* en la práctica concreta.

### **Las condicionantes que impone el nuevo paradigma constitucional al sistema de justicia**

La justicia es un servicio público, por tanto debe cumplir con los mandatos que la Constitución dispone, pero para lograrlo antes debe dotarse a todo el sistema de una serie de condiciones que se requieren para que pueda cumplir con esta función y participar así del ejercicio democrático del país. Como condiciones fundamentales se destacan:

- a) La independencia de la función judicial;
- b) La consolidación de una institucionalidad legítima ante la ciudadanía;
- c) La admisión en el mundo judicial de criterios de gestión y administración de políticas públicas orientadas al usuario del sistema;
- d) La inclusión de criterios territoriales para la planificación e implementación de los servicios de justicia.

Criterios que son aun para el sistema un desafío a implementar en un espacio en el cual ha primado la ley por sobre el bienestar de la población y se desconoce la necesidad de incluir criterios multidisciplinarios para el diseño e implementación de políticas públicas acordes a estas condiciones.

### **La independencia de la función judicial**

Una de las condiciones fundamentales para que la justicia cumpla con su rol democrático y de servicio a la ciudadanía es la independencia. La justicia debe tener una efectiva capacidad de abstracción sobre cualquier injerencia externa para los efectos de tomar decisiones respecto del caso a su consideración, por ende la justicia no debe satisfacer necesariamente las exigencias de las mayorías pues esto sería opacar cualquier derecho de defensa de las minorías. La justicia es uno de los derechos humanos fundamentales correspondiente a la no discriminación, y se garantiza con el acceso universal a la misma. La independencia judicial debe ser una condición a ser respetada tanto al interior como al exterior del sistema.

La independencia interna significa que las decisiones jurisdiccionales, es decir las decisiones sobre motivación, interpretación y aplicación de normas que haga un juez, no pueden a él causarle un perjuicio, sanción o agravio al interior de la institución judicial, sólo por el hecho de que su opinión no es compartida al interior del corporativo de la institucionalidad judicial. El juez debe tener inmunidad al interior para tomar sus propias decisiones, que sólo pueden ser revocadas por una autoridad superior sin que implique sanción en su carrera.

Un juez en el Ecuador debe tener tranquilidad para que su forma de interpretar la norma, de motivarla y el deber ser que le da a la norma esté en su sola potestad y no debe, por eso, tener una consecuencia sancionadora por no corresponder al gusto de sus superiores. Esto, porque si las posibilidades de poder decidir se encuentran coartadas, los derechos fundamentales quedan quebrantados en su base fundamental.

Esto tampoco implica que el juez posea impunidad para hacer de la justicia su voluntad antojadiza. Éste debe someter a control sus decisiones por parte de un órgano superior, el cual debe tener la capacidad y potestad para decidir por sobre las decisiones del juez superior.

Por su lado, la independencia externa se da en la medida de no permitir la injerencia sobre la institucionalidad y decisión de jueces, por lo que se requiere incrementar la capacidad del sistema para fortalecer sus instituciones y estructurar una sólida carrera judicial. Ésta debe seleccionar e ingresar al sistema personas altamente calificadas, con un proceso de capacitación y formación que permita a los jueces comprender la realidad de su ingreso al ámbito de función determinado para un servicio público, y que establezca los ascensos sobre la base del mérito propio y no en base a la evaluación de superiores respecto a sus decisiones. Igualmente, involucra un proceso de participación que permita ingresar nuevas personas fuera del mismo *círculo*, para que académicos, sociedad civil, etc., tengan posibilidades de participar y con esto romper el corporativismo judicial cerrado.

En la actualidad, Ecuador no cuenta con un diseño institucional que permita garantizar esta independencia. Para que los jueces sean independientes se requiere una cabeza que respalde las decisiones jurisdiccionales, y si las instituciones como el Consejo de la Judicatura o la Corte Nacional de Justicia no pueden asumir su rol, será imposible bloquear la injerencia de cualquier factor externo.

El sólo criterio de independencia, diferenciando la sanción por actos de conducta reprochables del juez como las reuniones de una sola parte, las coimas, o cualquier otro acto de corrupción sobre las cuales se debe ejercer control interno y sanción disciplinaria, incluso remoción del cargo, frente al ámbito de control necesario de las resoluciones, en cuanto a la correcta o incorrecta interpretación de la norma y en ese caso revocar su decisión pero sin consecuencia en su carrera profesional judicial, hoy en Ecuador es imposible de lograr. Para alcanzar dicha independencia es menester consolidar al órgano de administración y gobierno de la Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura, para que, de tal forma, se establezca y respete reglas claras de carrera y escuela judicial. Todo esto sin fortalecer a la Corte Nacional de Justicia, la cual posee un limitado valor de autoridad para ejercer la potestad de revocar decisiones incorrectas con el poder que esto implica.

Ecuador tiene una Corte Nacional híbrida en poder, que no es capaz de delinear jurisprudencia, puesto que, los jueces no la respetan, lo que provoca que la interpretación jurídica que emite no sea asumida o respetada como tal. (Castillo: 2011)<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ignacio Castillo. Abogado Chileno, experto en materia penal, asociado a la Universidad de Talca en la

La independencia judicial se logra con un diseño de estructura judicial adecuada, con un sistema probatorio de ingreso, capacitación, ascenso, promoción y control disciplinario de sus funcionarios y con un servicio a la ciudadanía con mayor cuota de legitimidad pública, ya que estos factores disminuyen las posibilidades de injerencia externas. Esta es la independencia que un Estado democrático requiere del sistema judicial, independencia para resolver libremente. Sin embargo,

(...) la justicia no puede ser vista como una isla independiente del resto del país, (...) el Estado es un todo que debe trabajar orgánica y coordinadamente, la independencia no debe ser entendida como el aislamiento de un poder enfrentado a otro, la independencia es la aplicación transparente de la resolución de los jueces sin que aquellos tengan presiones para juzgar” (Arbitó -2012)<sup>26</sup>

Nada tiene que ver con la independencia el rechazo al control de productividad del sistema, la asignación de competencias o la administración de los juzgados. Esto no atenta contra la libertad de resolver del juez, sino que abona en la posibilidad de éste para actuar apoyado y con todas las herramientas necesarias para hacer su labor y prestar el servicio sin tener que ocuparse de la gestión administrativa.

La independencia de administrar justicia es necesaria, de la misma forma que el control, seguimiento y coordinación de la administración del servicio por parte del organismo de gobierno de la Función Judicial, así como de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Sin embargo, es ahora mismo un verdadero desafío para la institucionalidad del Estado, y las relaciones políticas que lo conforman, el consolidar efectivamente un poder independiente que se administre y autodetermine en estos dos roles, el jurisdiccional y el administrativo

### **La legitimidad institucional: La construcción de una institucionalidad sólida y estable.**

El desarrollo de la estructura judicial independiente y legítima tiene que ver con varios factores, entre los cuales está la construcción paulatina de un orden estable, con desarrollo histórico de fallos irreprochables aceptados por la sociedad como válidos.

---

investigación del proceso judicial penal en Ecuador. Entrevistado en agosto del 2011 para esta tesis.

<sup>26</sup> Néstor Arbitó Chica, abogado en ejercicio, ex Director de Projusticia y ex Ministro de Justicia Y Derechos Humanos. Entrevistado en julio 2012 para esta tesis.

“Sin legitimidad ciudadana, sin fuerza democrática, no tiene sentido y no es posible una institucionalidad sólida, estable e independiente” (Castillo: 2011). A esto debe sumarse la necesidad de una cabeza fuerte, capaz de asumir su rol institucional y democrático, competente para mantener independencia y respaldo ciudadano. El poder de ser legítimo viene dado, también, por el respeto a la institucionalidad que se va conformando históricamente como tal.

Ecuador adolece de irrespeto a las instituciones, y esto también le afecta a la justicia. Como factores de dicho irrespeto se encuentran el exceso de personalismo, caudillismo entre quienes dirigen las distintas instituciones, el hecho de que cada institución nazca y muera dependiendo de la autoridad de turno, que la autoridad nueva a su llegada desprece lo anterior y por lo tanto desconozca la institución en sí. Esta práctica pone a la institucionalidad a depender de las personas que llegan a ésta, afectando su estabilidad y credibilidad pública o, como lo dice Ignacio Castillo, “(...) el caudillismo en justicia mata, porque las personas dejan de creer en la justicia y se concentran en buscar favores”. (2011)

El valor democrático de la justicia radica en otorgar legitimidad a la decisión de los jueces, no depende de la autoridad o potestad conferida por su nombramiento porque entonces el criterio de servicio público quedaría roto. Para ser un servicio público debe estar reconocido como válido para todos los ciudadanos, por tanto el proceso de selección e ingreso de jueces debe ser legítimo, el procedimiento para llegar a la resolución debe ser transparente, el fallo debe ser entendido y aceptado, el juez debe dialogar con la ciudadanía a través de su resolución y la ejecución de la sanción. En Ecuador no existe nada que legitime a los jueces, su forma de elegirlos es cuestionada y su actuación, por responder a procesos que los ciudadanos/as desconocen, es criticada.

Otro elemento fundamental para la construcción de una institucionalidad sólida es la articulación entre actores del sistema, definir las competencias institucionales, garantizar que cada una cumpla su rol con eficacia y eficiencia, y que exista entre ellas dialogo constante.

Las relaciones ínter e intra institucionales debilitadas generan diversas comprensiones del servicio, heterogeneidad en su prestación y acciones dispersas o descoordinadas, imposibilitando así, establecer políticas de servicio e indicadores de

resultados, por lo cual el servicio se deteriora generando confusión y desconfianza en los usuarios.

La desarticulación del sistema, la falta de canales adecuados de comunicación y el desconocimiento de los ciudadanos de cómo opera el sistema contribuyen a la proliferación de prácticas que degeneran la institucionalidad judicial, entre estos los favores, atajos, coimas, para acceder al servicio. Esto, lo han desprovisto de credibilidad y legitimidad ante las/los ciudadanos.

La reforma de justicia que la Constitución exige no pasa únicamente por ampliar la cobertura, mejorar la infraestructura, los modelos de atención y/o la capacitación del talento humano. El desafío mayor será romper con prácticas y costumbres que han formado una “cultura del sector” en la que jueces, abogados, ciudadanos, utilizan “atajos” a los procedimientos en función de su conveniencia. La reforma de justicia y la garantía del acceso a la misma no estarán garantizados hasta desaparecer aquellas prácticas que rompen a cualquier sistema organizacional impuesto para el servicio ciudadano y para la institucionalidad judicial. (Jaramillo: 2011)<sup>27</sup>

La cultura institucional depende en alto grado de lo que se espera y se exige de ella, por tanto es la ciudadanía quien puede movilizar la ruptura de paradigmas obsoletos que impiden la construcción de una institucionalidad sólida, aquellos que mantienen la imagen de control al sistema para vencer a la corrupción que degenera en captación del poder en lugar de fortalecer la independencia. Son los ciudadanos quienes deben tomar una posición proactiva exigiendo el derecho al acceso a la justicia, sólo la exigencia ciudadana de sus derechos determinará que el Estado invierta en la consolidación del sistema de justicia.

Sólo cuando los ciudadanos estén empoderados en el derecho a la justicia, entonces será posible que la justicia se consolide, al ciudadano hay que educarlo en derechos, si los conoce sabrá como exigirlos y el Estado deberá responder a esas demandas (Artieda: 2012)<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Mauricio Jaramillo. Abogado. Director General del Consejo de la Judicatura de Transición. Entrevistado para esta tesis en agosto 2011.

<sup>28</sup> Michelle Artieda. Abogada, ex Subsecretaria de Planificación del Ministerio de Justicia y derechos Humanos: Entrevista para esta tesis en julio 2012.

Es ineludible para la justicia romper con la vieja institucionalidad, la cual se sustenta en el paradigma del poder. La institucionalidad del sector en su conjunto debe estar orientada a cambiar la cultura organizacional y a fortalecer la idea círculo de institucionalidad sólida, con legitimidad ciudadana e independencia judicial, por tanto, con democracia y garantía de derechos. Este constituye un gran desafío que enfrenta la reforma de la justicia planteada por la Constitución de la República.

### **La inclusión de criterios de administración pública en el mundo de las Leyes**

La crisis del modelo de la justicia presenta la necesidad de un cambio con nuevas alternativas para su funcionamiento eficaz y eficiente. La justicia debe intentar responder a lo que la ciudadanía espera de ella. El servicio público de justicia debe ser transparente, accesible y eficaz, y actuar en relación con lo que de él espera la sociedad.

Es importante que en el mundo de la justicia, el de las Leyes y el derecho, se incorpore la visión de la gestión pública con otras materias como por ejemplo administración pública, ordenamiento territorial, gestión de la información y tecnología. Estos criterios, aunque llevados a menos por la mirada de *lo judicial*, son urgentes no solamente porque, aunque paradójico, es lo que está faltando para cumplir con la Constitución y las leyes, sino también porque es preciso entender que la problemática de la justicia, como lo dice José-Manuel Canales Aliende (1995), no es algo aislado, sino que por el contrario debe incluirse y contemplarse en un contexto mucho más amplio, el de la modernización del Estado y de sus instituciones. Esto implica una mejor calidad en las prestaciones de los servicios públicos. Esto sobre todo, porque el poder judicial y la justicia no son un fin en sí mismo sino medios, ya que en última instancia su justificación y finalidad, como la de cualquier otro servicio público, es la satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

La función judicial en su conjunto no debe ser una institución burocrática de proyección jurídica formal, más bien debe constituirse en un espacio público que se legitime en su interacción con los otros poderes del Estado, y muy intensamente en la opinión pública, por tanto, debe llegar a la ciudadanía y a los usuarios a través de la administración eficiente que hace de los servicios que brinda.

La legitimación del servicio público de justicia viene dada fundamentalmente por el grado de opinión y de satisfacción existente en los usuarios de la misma. A la

ciudadanía le interesa cercanía a los servicios, atención ágil y oportuna, transparencia en la información, imparcialidad y equidad, y esto sólo se consigue mirando a la justicia como un servicio igual que cualquier otro, entendiendo su naturaleza, a sus usuarios y determinando el mejor modelo de gestión posible.

No es casual que el sistema judicial adolezca de problemas superados ya por otros sectores, tales como la falta de gestión de tecnologías de la información, es ahora imposible que un ciudadano acceda al seguimiento de su causa por Internet, por ejemplo, cuando acuda a una judicatura donde no exista un protocolo de atención. Estas miradas son lejanas a la naturaleza de la formación de los abogados tradicionales, luego operadores del servicio (jueces, fiscales, defensores) que hacen su labor, *administrar justicia*, pero descuidan el acceso al servicio, lo consideran secundario a la razón de ser funcionarios de justicia.

Cabe recalcar que no es un cuestionamiento a la profesión, existen, por cierto, abogados muy cercanos a la gestión de políticas públicas y administración, como otros no. Los funcionarios del sistema judicial son conscientes y partícipes de la insatisfacción ciudadana y de la necesidad de cambios profundos en el sistema, pues también han sido afectados en sus condiciones laborales. Lo relevante es admitir en la administración de justicia y la institucionalidad judicial la necesaria mirada de gestión.

Hace falta un diseño global de justicia y políticas públicas referentes al servicio judicial, que deberán estar clarificadas, para facilitar la racionalidad y la flexibilidad máximas en su elaboración, definición, asignación, implementación y evaluación, dentro de un plan completo de las mismas. Es posible el funcionamiento de la justicia con una visión global menos judicialista, es decir, llevar ésta a sus necesarios, pero justos y precisos términos jurisdiccionales; frente a una visión más amplia, que permitiera incluir además los aspectos administrativos no jurisdiccionales dentro del tan necesario proceso general de modernización de los servicios públicos del país (Canales, 1995:68).

Por tanto, la cultura de la *gerencia pública* es una necesidad a nivel orgánico en el Consejo de la Judicatura, puesto que es quien gobierna y administra al sector, y también lo es en cada una de las judicaturas que deben entender y tratar sus actuaciones con personal profesional específico y con procedimientos determinados

separando lo que es puramente administrativo o de gestión, de lo estrictamente jurisdiccional.

**Criterios que garantizan el derecho ciudadano al acceso de la justicia en el territorio.**

En el desarrollo de este documento se ha insistido en la necesidad de mirar al sistema de justicia como un servicio público y las condicionantes institucionales para que efectivamente sea posible siendo en este sentido la premisa mayor el *acceso*. No existe servicio público sino está al acceso del ciudadano.

La ciudadanía accede al servicio cuando éste está presente y es cercano, es decir, cuando puede acceder a él por sus propios medios, sin barreras económicas o limitantes físicos para llegar, pero también cuando el servicio que el Estado ofrece responde a sus condicionantes, cuando el sistema dialoga con él, lo entiende y el ciudadano/a puede manejarse dentro de él.

El acceso al servicio estará condicionado por la posibilidad que el sistema tenga para articularse adecuadamente al territorio al que sirve, entendiéndolo como esa construcción producto de la interrelación de las condiciones físicas y las dinámicas sociales, culturales y económicas que lo configuran. El sistema deberá entender y responder a estas dinámicas y adecuar sus servicios a estas condiciones, esto implica un esfuerzo por entender cómo funciona el territorio y por tanto como se integra el servicio en éste.

Tanto el despacho de causas, la capacidad instalada de los servicios y la oportunidad de la justicia dependerán de su articulación en el territorio. No es posible pensar en una justicia asentada solamente en capitales provinciales o juzgados que se instalan sin conocimiento de demanda poblacional, las distancias o las conflictividades territoriales, menos aún en una suerte de distribución de servicios inconexa.

La disponibilidad del servicio en el territorio es una condición ineludible al hablar de calidad. La prestación del servicio que no está territorializado es inaccesible, es decir, si la población no puede llegar por distancia, tiempo, o limitación económica, el servicio no existe, el bien ya no es público y, por tanto, no se garantiza el derecho. Es necesario introducir nuevas formas de gestión en las que la provisión del servicio se articule con las lógicas propias del territorio, la distribución y el acceso.

Es necesario romper las barreras en la que el ciudadano vea a la justicia como algo permisivo o pernicioso, hay que romper con esa creencia de la justicia corrupta, romper el mecanismo de querer generar dificultades para vender facilidades. Mientras el sistema dependa de una persona nada cambia, hay que hacer que el sistema administre a los funcionarios (Jaramillo: 2011).

Lo primordial es entender el servicio de justicia, su proceso de gestión, particularidades y características propias, y entender el territorio al que se va a servir, en cuanto a dimensiones, condiciones geográficas, y dinámicas sociales y económicas, su interrelación entre territorios y sus necesidades específicas; y sobre esta base de conocimientos planificar e implementar el servicio.

En este sentido se plantean las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para que el servicio efectivamente se torne accesible en el territorio y por tanto posibilite la garantía del derecho ciudadano.

- a) La estandarización de los servicios que se van a brindar de forma tal que se permita modular la respuesta en función de la demanda pero cuidando la calidad y la atención en condiciones equitativas en todo el país.
- b) Dimensionar el servicio de acuerdo a esta demanda de forma tal que no se sobresature y colapse su prestación, esto sin que se subutilice los recursos del Estado y se deteriore la imagen del sector.
- c) Distribuir con equidad el servicio procurando accesibilidad nacional y, de tal modo, acercar el servicio al ciudadano con el fin de evitar la deserción a la exigencia de su derecho que degenera en la autotutela o *justicia por mano propia*
- d) Articular los servicios en el territorio para cerrar el círculo del sistema en cuanto a la prestación completa e integral del mismo.

### **La estandarización de la prestación de los servicios de justicia a nivel nacional**

El criterio de estandarización hace referencia a la forma con la cual debe brindarse el servicio de administración de justicia en cualquier parte del territorio nacional. Las estructuras, los procesos y los procedimientos tanto para la gestión de despacho como para la administración en un juzgado deben pensarse desde la eficiencia en la prestación

del servicio. Esto quiere decir que el usuario adquiera garantía y seguridad, y que el servicio de administración de justicia sea igual en calidad en todo el país.

Estandarizar implica conocer el servicio que se brinda y determinar cuáles son los pasos, procedimientos y productos que se generan en cada instancia del sistema. Por lo tanto, determinar qué actividades se deberán realizar, cuál será el protocolo a seguir, quién desempeñará las funciones, cuáles serán los canales de comunicación y coordinación y qué insumos serán requeridos para todo el proceso.

Es importante tener protocolos de accionar para los cargos en la función judicial, estandarizar los procedimientos de atención, el flujo de actividades al interior de las judicaturas y la coordinación entre dependencias judiciales. Estas herramientas de estandarización privilegian la atención al ciudadano y lo acercan al servicio. Sin embargo, hay que tener en cuenta que deben estandarizarse los modelos de gestión y atención al usuario no las resoluciones que se da a las causas. Con un servicio estandarizado el ciudadano/a sabrá cómo manejarse en una judicatura y sabrá que esperar del sistema, pero, aunque esto garantice el procedimiento, por si solo no certifica la rapidez del fallo o su calidad porque eso siempre estará ligado a criterio del juez.

La estandarización del servicio rompe con el autoritarismo judicial. La judicatura no puede ser una dependencia privada del juez o del fiscal, quien ejerce según su voluntad la atención al ciudadano. Si la justicia se entiende como un servicio público entonces debe tener protocolos, directrices y normativas internas de gestión asimilables a todo el país y que el ciudadano conozca y exija.

Por tanto, se estandarizan los protocolos de atención, el procedimiento de seguimiento a las causas y la gestión de información para generar registros del servicio y estadísticas necesarias para mejorar el sistema y tomar decisiones. Sólo con un modelo de gestión estandarizado será posible luego dimensionar la oferta e implementar el servicio que se acople a la necesidad detectada.

Sin un modelo de gestión estandarizado es difícil estimar la necesidad de creación de judicaturas a nivel territorial, necesidad de personal, peor aún tiempos de respuesta del seguimiento a la causa. ¿Cómo determinar si una población requerirá más de un juez penal, por ejemplo, sin antes determinar cuál es el tiempo estimado que le toma al juzgado el recibir y despachar una causa? Sin procedimientos normados ese

cálculo es imposible, de igual manera, cómo saber cuál es la incidencia de casos en un territorio si el sistema no controla la información o tiene un sistema de estadísticas sin un procedimiento establecido de antemano; el hacer gestión de información y estadística se reduciría a la acumulación de datos en una computadora sin lugar a ningún análisis posterior.

Estandarizar significa adelantarse a la necesidad y tener respuestas claras para ofrecer el servicio, es brindar a la ciudadanía un panorama cierto a esperar en el sistema, cómo se administra, que se le ofrece y cómo debe comportarse en él. Mejora, por tanto, los tiempos de respuesta y la imagen que el ciudadano se forja pues el sistema habrá proveído facilitar su acceso a la justicia y su tránsito por las dependencias judiciales.

No se trata entonces de instalar la exacta estructura en cualquier territorio, sino determinar que la calidad del servicio será la misma en cuanto a procedimientos, sin importar si el aparataje institucional implementado sea grande o pequeño. Es necesario entonces tener cuidado de generar el modelo de gestión adecuado para cada nivel, y respetar ese modelo en todas las dimensiones que la demanda exija. La calidad debe ser la misma.

El principio de equidad, entendiéndolo como la posibilidad de que cualquier ciudadano en el país tenga similares oportunidades de acceso al servicio en diferentes niveles, respetando las dinámicas territoriales como número poblacional, movilidad conflictividad social, entre otras, se posibilita si se estandarizan los servicios. Esto, pues, aunque hay diferentes niveles dependiendo de las dinámicas sociales desde las comunidades en las que espacios de actuación de jueces de paz, mediación u otras medidas alternativas de solución de conflictos de nivel más cercano o de vecindad con la ciudadanía, hasta instancias ordinarias como juzgados y salas de corte, cada una deberá respetar procedimientos de atención y protocolos de gestión definidas para su nivel siguiendo un estándar establecido y conocido por la ciudadanía, por tanto sujeto a seguimiento y control.

Para lograr estandarizar el servicio es necesario desarrollar una estructura organizacional acorde a las necesidades de respuesta judicial oportuna, estos criterios se vinculan con la necesidad de establecer judicaturas con criterios innovadores que tomen en cuenta la construcción de una propuesta de modelos de gestión en la que se separen las funciones administrativas de las jurisdiccionales sobre la base normativa vigente.

Este nuevo diseño organizacional incide directamente en la mejora de la gestión, establece criterios sobre la división del trabajo, agrupamiento de procesos normativos en unidades administrativas dependientes de una línea técnica de trabajo conducidas por un administrador responsable de agilizar estos procesos, y que se desarrollan sobre la base normativa legal vigente. Al establecer la figura del administrador del juzgado y la plataforma de apoyo de servicios, se asignan funciones de responsabilidad a varios funcionarios independientes del juez, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia en la asignación y uso de recursos y elevar la calidad de atención y servicio. Por otro lado, se libera al juez de realizar estas actividades para dedicar su tiempo exclusivo al despacho judicial.

Los resultados de un modelo de gestión en el que se identifican los tipos de requerimientos y los tiempos procesales desde la normativa, permite equiparar la distribución efectiva de la carga de trabajo para funcionarios y jueces, con el insumo técnico-normativo para dimensionar el tamaño y tipo de judicatura a crearse.

### **El dimensionamiento del servicio en función de la demanda poblacional**

La función judicial distribuye los servicios de justicia, o en términos más exactos instala juzgados, fiscalías, defensorías y demás dependencias judiciales por división política-administrativa, sin mayor discriminación en cuanto a capacidad instalada, materia o nivel de especialización, más que tomar las materias más complejas en capitales de provincia y dejar lo civil y penal en capitales cantonales. Este criterio aunque válido, al justificarse en cuanto atiende a un mayor número poblacional en capitales cantonales y provinciales, no siempre se compadece con la población pues no se atiende en función a la necesidad concreta de los territorios. Adicionalmente, tampoco se respeta esta prelación anunciada: primero capitales provinciales, luego cantonales y luego ciudades menores; pues casi siempre se cede a la tentación de atender a las presiones política, dando como resultado un país con inequidad en la cobertura del servicio y con servicios colapsados, tal como se mostró en el capítulo anterior.

El criterio central que propone esta tesis en cuanto al dimensionamiento del servicio es la demanda que el territorio exige del mismo con el objetivo de dar a cada uno de los territorios lo que necesitan. Es decir, cubrir su real necesidad evitando sobrecargar el sistema o sobredimensionar el gasto y el aparato estatal.

Sin embargo, dimensionar la demanda de acuerdo a las condicionantes territoriales es un asunto complejo en lo que a justicia se refiere pues no se han hecho esfuerzos para entender lo que implica que la población requiera más o menos presencia del Estado en cuanto a este servicio. El criterio de número poblacional no es necesariamente el único, mucho menos suficiente, pues aunque es sencillo concluir que a mayor población mayor conflictividad social o litigios no siempre esta ecuación resulta así de sencilla. La demanda estará mejor determinada si analizamos la cultura y la conflictividad social derivadas de las dinámicas específicas de determinado territorio y la situación geográfica en la que se encuentre, que lo harán más o menos poblado, con mayor o menor proyección de crecimiento, movilidad y flujos económicos. Estas características propias de cada territorio determinarán la dimensión en cuanto a tamaño y especialidad de los servicios de justicia que se requieran instalar.

Existen ciudades como el Empalme o Quevedo, que no poseen igual tamaño o número poblacional pero que, sin embargo, son igualmente conflictivas, con niveles altos de delincuencia común y crimen organizado, o provincias como Morona Santiago en donde el nivel de delincuencia es de baja incidencia pero tiene la más alta tasa de violencia de género que en promedio supera a provincias de mayor número poblacional como Guayas.

Revisando el mapa de noticias de delito en Ecuador<sup>29</sup>(Anexo) veremos que existen zonas que sobresalen y otras en las que pareciera que la delincuencia aún no ha llegado. De igual manera el censo INEC sobre violencia intrafamiliar nos presenta que en ciertas provincias se denuncian muchos más casos que en otras<sup>30</sup> (Anexo), también están los procesos de migración o los litigios de trabajo que por sus propias condiciones son más requeridas en lo urbano que en lo rural.

Por otro lado, si se mira los mapas anexos<sup>31</sup> de cobertura actual de atención del servicio, es posible notar que zonas de frontera, pies de montaña y Amazonía son en

---

<sup>29</sup> Anexo No 1. Mapa de Índices de Delitos de Mayor Connotación Social. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – Proyecto Implementación del Código Orgánico y Transformación de la Justicia – COFJ. 2012

<sup>30</sup> Anexo No2. Tabla de Indicadores de Violencia de Género contra las Mujeres CTJ-INEC. 2011

<sup>31</sup> Anexos No 3, Mapa de Ubicación de juzgados Civiles; No.4 Mapa de Ubicación de Juzgados Penales; No.5 Mapa de Ubicación de Juzgados de Trabajo y N 6. Mapa de Ubicación de Juzgados de Niñez y Adolescencias. Proyecto Implementación del Código Orgánico y Transformación de la Justicia – COFJ. 2012

general las menos atendidas, lo cual no es casual. El servicio se limita por las condiciones geográficas de acceso y, claro, por la dispersión o consolidación poblacional. En definitiva, es más difícil atender a zonas dispersas en territorios agrestes o inaccesibles.

Es posible dimensionar la demanda, y aunque complicado es necesario. La clave para el acceso a la justicia sería formar una red articulada que tienda a satisfacer necesidades diversas que posea la población y, en función de los modelos estandarizados, establecer tipologías de servicios que se adecuen de mejor forma a territorios con características similares. Así el Estado puede programar y satisfacer modularmente la necesidad detectada.

El criterio de dimensionamiento contempla el análisis de la evolución de factores poblacionales (proyecciones), socios-económicos, factores geográficos tales como ubicación y características urbano-rurales, factores demográficos (distribución-densidad), y proyecciones estadísticas de ingreso de causas por materia, factores culturales y de costumbres propias del territorio.

El análisis determinará el tipo de servicio de justicia que se requiere, ya sea uno cercano o de vecindad antes de la judicialización como jueces de paz o centros de mediación en lugares en los que aún la organización comunitaria define la convivencia ciudadana o la población está dispuesta a aceptar medios no judiciales para resolver sus conflictos. O, por otro lado, en judicaturas formales que tengan en zonas de menor conflictividad competencias múltiples o judicaturas con un nivel de especialización mayor de la especialidad del servicio en zonas que presenten conflictividades especiales como delincuencia organizada, violencia intrafamiliar, entre otros. También, determinará el tamaño del juzgado a instalar, ya sea unidades judiciales con una planta mínima en territorios con menor demanda o grandes complejos judiciales en donde la recurrencia de litigios sea mayor.

Este criterio debe prever cubrir necesidades actuales y futuras de la población y el territorio y, en la medida de lo posible, el impacto de la creación de un servicio de justicia en una localidad determinada. Sin embargo, al análisis del territorio, incluso con todas las variables previstas –hay un porcentaje de incertidumbre– es imposible

saber cómo se comportará la población en cuanto a conflictividad social y demanda de justicia, por tanto el dimensionamiento más acertado sería uno modular. Es decir, intentar definir tipologías de judicaturas que se acerquen a cubrir necesidades más o menos similares en territorios que se delimiten arbitrariamente por características similares, esto permitiría al Estado planificar su oferta, que dependerá, por cierto, de cuán bien se ha estandarizado su proceso para tener tipologías que respeten la calidad sin importar el nivel al que se atiende<sup>32</sup>. Este dimensionamiento no estático proporciona respuesta inmediata y adicionalmente se puede ir ajustando a las necesidades de demanda según éstas incrementen.

Por lo tanto, el dimensionamiento de los servicios de justicia es la respuesta al análisis de los criterios primarios de estandarización en cuanto a equidad y eficiencia, y el conocimiento de la demanda actual y futura que el territorio determina. En éste se determinará la estructura adecuada del servicio de justicia en cuanto a infraestructura, diseño, personal y capacidad instalada.

### **La distribución del sistema de servicios de justicia en el territorio**

Como se ha hecho mención, históricamente la justicia se ha distribuido por los intereses de quienes han tenido el manejo de ella, ubicar las judicaturas ha sido una conquista directamente vinculada a quienes han tenido más poder en el sector y sus intereses. Esta condición de falencia ha dejado de lado parámetros mínimos de cobertura lo que ha incidido en la falta de calidad y en la general inconformidad ciudadana frente al servicio que recibe.

Hoy por hoy es el ciudadano quien debe buscar el servicio de justicia o, de otro modo, abandonar su causa por no tener acceso al sistema, cuando, por el contrario, la

---

<sup>32</sup> En el modelo chileno se privilegia la acción del juez en unidades corporativas de varios jueces atendidos con un equipo administrativo común, si la demanda aumenta se incrementan jueces en primera instancia y luego solo si es necesario personal administrativo pues la carga de trabajo está en el juez, el crecimiento es racional y la respuesta es efectiva. Para Ecuador el Ministerio de Justicia a través del Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia –COFJ se ha propuesto tipos de judicaturas unipersonales multicompetentes para territorios con conflictividades menores, unidades judiciales especializadas de dos o más jueces para territorios con conflictividades intermedias y grandes complejos judiciales para ciudades grandes en las que el acceso a suelo urbano es más complejo y adicionalmente la complejidad social lo requiere.

motivación del servicio debería ser acercar la justicia al ciudadano y garantizar el mismo servicio de calidad para todos.

La garantía de un derecho es su vigencia, la del servicio su presencia efectiva en el territorio, por tanto, la justicia debe resolver los litigios ciudadanos observando los procedimientos y herramientas de gestión que certifiquen su calidad y satisfacción plena. (Arbitro 2012)

En este sentido, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) plantea lineamientos específicos para la territorialización de servicios judiciales al tiempo que señala que le corresponde al Consejo de la Judicatura, en coordinación con los organismos de la función judicial, establecer las medidas para superar las barreras estructurales de índole jurídica, social, económica, generacional, de género, de cultura, geográfica..., que sea discriminatoria e impida la igualdad de dicho acceso o de la oportunidad en defensa del proceso.<sup>33</sup>

Para esto, el COFJ define la jurisdicción territorial en niveles de jerarquía: a la Corte Nacional de Justicia corresponde la Jurisdicción en todo el territorio con sus correspondientes salas especializadas; las Cortes Provinciales tienen jurisdicción en una provincia, que constituyen los distritos judiciales; los Tribunales y Juzgados tienen jurisdicción en todo el territorio nacional o en una sección del mismo, pudiendo abarcar uno o varios cantones de una provincia o una o varias parroquias de un cantón; y los juzgados de Paz tienen jurisdicción en un barrio, recinto, anejo o áreas determinadas en una parroquia.<sup>34</sup>

Por otro lado, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 existe especial énfasis con respecto a la toma de decisiones a partir de las zonas de planificación establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y orientadas en una lógica que, aunque aún en construcción, busca reconfigurar el territorio nacional para determinar políticas públicas. Esto, para que se articulen con las condiciones y características propias de los territorios y para promover

---

<sup>33</sup> Art. 23 del Código Orgánico de la Función Judicial

<sup>34</sup> Art. 155 del COFJ. Además, los Art. 156 y 157 del mismo instrumento definen que la competencia, es decir, la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de las materias y de los grados; sólo podrá ser modificada por el Consejo de la Judicatura en los casos de creación, traslado, fusión o supresión de salas de cortes, tribunales y juzgados. Para ver temas de competencias de Juezas y Jueces, y por materia en las Corte Provinciales ver entre otros, los Art. 213, 216 y 218 del mismo Código.

sinergias inter e intrarregionales y sistemas red, formados por grupos urbanos que favorezcan el desarrollo endógeno del país.

Sin embargo, en la práctica, se han incrementado judicaturas en todo el país y se siguen dando resoluciones a litigios ciudadanos, pero se lo hace de forma obsoleta. El problema de acceso no se resuelve sólo con el incremento de unidades judiciales –es necesario pero no es una solución total–, se debe pensar en la lógica territorial de cobertura paralelamente con el modelo de gestión.

El primer criterio a seguir en cuanto a distribución es delimitar el territorio en el cual tendrá competencia la judicatura. Se debe tomar una decisión, si se respeta el criterio de división político-administrativa, las zonas de planificación determinadas por SENPLADES (circuitos, distritos o zonas), o si se prefiere una delimitación arbitraria que sea específica para el servicio de justicia, sus modelos de gestión y la capacidad de dimensiones posibles de gestionar el servicio en el territorio<sup>35</sup>

En las dos primeras opciones se priorizará entonces las tipologías de judicaturas, pues tanto cantones, provincias, circuitos o distritos no son similares en tamaño, número poblacional o acceso, por lo tanto entendiendo las características específicas se los deberá agrupar por sus grandes coincidencias y asignar la tipología de judicatura correspondiente.

Si se determina una delimitación territorial propia para el sistema en una suerte de competencias territoriales para administrar justicia,<sup>36</sup> se tendrá entonces que realizar un análisis exhaustivo del territorio nacional para realizar subdivisiones que permitan concretar la cobertura de tipologías similares de judicaturas en cuando a tamaño se refiere, respetando, por supuesto, la especificidad de la materia de acuerdo a la demanda establecida por la conflictividad territorial y procurando igualdad de acceso para todas.

En cualquier decisión tomada lo importante es cuidar que las condiciones de cobertura nacional y cercanía a la población estén cubiertas, para lo cual se debe generar una red articulada con necesidades y niveles de atención en función de las

---

<sup>35</sup> No es igual la gestión en judicaturas complejas a unidades judiciales menores con una planta mínima de atención al usuario, será necesario determinar que prefiere administrar el sistema.

<sup>36</sup> Potestad conferida al Consejo de la Judicatura por el Código Orgánico de la Función Judicial con las limitaciones establecidas en el Art 155 ya citadas.

demandas de la población en un territorio determinado, garantizando, por supuesto, la misma calidad del servicio.

La distribución del servicio deberá tomar en cuenta parámetros de equidad territorial, cumpliendo la cobertura requerida en todo el país, sin dejar desatendida ninguna población, de tal manera que se demuestre a la ciudadanía que existe un aparato de justicia que los ampara, esto implica tener un juzgado bien dimensionado pero también cercano a la población.

Un factor que cobra importancia para la determinación de la *cercanía* es la determinación de los *tiempos de recorrido* en el medio de transporte más común en el territorio (autobús, lancha o a lomo de caballo), esto, por tanto, se determinará en cuanto a la relación de vías de comunicación, los flujos de movilidad poblacional, tiempos de desplazamiento de los usuarios para acudir al servicio y la localización efectiva del edificio de la judicatura. Si no se toma en cuenta estas consideraciones en la distribución no se estarán dando las facilidades para el acceso al sistema.

En ciudades congestionadas como Quito y Guayaquil es necesario pensar en la descentralización de los servicios de administración de justicia, que procure zonificar el servicio evitando provocar grandes flujos poblacionales a un solo punto de la ciudad, lo cual degenera en incremento del tráfico, zonas urbanas vulneradas por la sobrecarga y largas horas de recorrido de la población que, aunque residente de la misma ciudad, tiene que transitarla, en ocasiones por horas, para llegar al servicio.

Adicionalmente el sistema de justicia debe pensar primero en cuáles son los servicios que deben estar más cercanos a los ciudadanos. Es imposible llevar todo el andamiaje institucional a cada rincón del país, por tanto se requiere determinar cuál es la instancia a la cual el ciudadano acude primordialmente y es ese servicio el que se debe acercar prioritariamente. La denuncia y la solicitud de patrocinio son por su naturaleza la puerta de entrada al servicio, estos deben estar cerca, al igual que las salas de audiencia, pero no necesariamente todo el juzgado y todas las instancias de justicia de todo el sistema en su conjunto. Entender al usuario y sus necesidades aportarán a mejorar los criterios de distribución y acceso al servicio.

Como se ha planteado la distribución debe procurar brindar el servicio de forma equitativa en todo el país. El problema de la centralización de la justicia es una de las más importantes a resolver, las judicaturas por lo general se encuentran concentradas en

las capitales de provincias, y, al interior de éstas, en sectores específicos de la ciudad, por lo que aunque el Estado haya invertido para dotar del servicio efectivamente, es inaccesible a un porcentaje importante de la población ecuatoriana.

### **La articulación del sistema de servicios de justicia en el territorio**

El acceso de justicia en el territorio no es un problema de distribución y cobertura de unidades judiciales exclusivamente, sino también de desarticulación de los operadores del servicio en el territorio y de todas las instancias e instituciones que no dialogan entre sí, y mucho menos racionalizan su acción en función de un criterio común.

No todo depende del juzgado, en el servicio de justicia concurren varios operadores de un entramado complejo institucional que casi nunca coordinan y no están presentes al unísono en el territorio, esto afecta la prestación, la calidad y sobre todo el acceso efectivo al derecho. Los reclamos de autonomía de las instituciones y operadores del sistema de justicia han ahondado las complicaciones para articular el servicio, pues, aunque autónomos, deben ser administrados en base al sólo objetivo de brindar el servicio a la ciudadanía y por tanto comunicarse entre sí.

Hay que materializar lo que la Constitución pide, es decir dividir las funciones jurisdiccionales de las administrativas, cada una de las instituciones debe hacer su rol, cada una debe ocuparse de sus competencias y por lo tanto, que todos los actores relacionados con la impartición de justicia formen parte de un mismo sistema y se encuentren bajo una lógica común, de tal forma que sus actuaciones estén relacionadas interdependientemente.

Sin articulación de servicios la garantía del derecho sufre. Si se sigue pensando en canales separados, será el ciudadano quien vaya de institución en institución con su causa pidiendo a cada una que haga su parte. De nada habrá servido establecer modelos de gestión adecuados, dimensionar y cubrir las demandas si finalmente queda en manos del ciudadano que se complete el proceso normalmente. La consecuencia es que surjan casos de abandono, pues será inaccesible, costoso e inseguro hacerlo. Es necesario, por lo tanto, que el Concejo de la Judicatura coordine que todas las instituciones se organicen en función de las causas ciudadanas.

Es en el territorio en donde se articulan los servicios que las diferentes instituciones del sistema judicial proveen. En el sistema penal la articulación es

evidentemente necesaria, si en una audiencia no están presentes el juez, el fiscal y el defensor, entonces se falla la audiencia y el caso se pierde. Asimismo, si el juez está en un cantón diferente a la del defensor o el fiscal será mucho más probable que la inasistencia de un actor se dé, el usuario será el perjudicado, los costos se incrementarán y la justicia se hará inaccesible.

Es en el territorio en donde se define que debe estar junto, el criterio que se sugiere es empezar por determinar cuál es el servicio que se prestará articuladamente en el territorio, determinar cuáles son las competencias y funciones de cada una de las instituciones que son parte del mismo, y que prestan y articular todas aquellas que son compatibles y complementarias entre sí. Al igual que no es posible acercar todo el andamiaje institucional a cada rincón del país, tampoco es prudente intentar articular todas las funciones y competencias de todo el sistema judicial en el territorio al mismo tiempo. Es en lo concreto muy difícil, por lo tanto se debe priorizar aquello que para el usuario es necesario, servicios prestados integralmente más allá de quien los ofrece.

Determinar que es compatible y complementario requerirá un análisis para cada uno de los servicios de justicia y los procedimientos que implican para su consecución, quien actúa al ingreso, el seguimiento y la salida. El derecho debe estar garantizado con la prestación integral del servicio, el ciudadano debe estar amparado por una institucionalidad conexas, accesible, comunicada y por tanto articulada al territorio que atiende a las demandas de su población.

Es, como se ha manifestado en el desarrollo de este capítulo, necesario garantizar el acceso al servicio de justicia. Este acceso está determinado por las condiciones del territorio y la calidad del servicio que se brinde, y al mismo tiempo esta calidad está configurada desde los modelos de gestión, con estándares definidos y procedimientos normados y dimensionados en función de la demanda del territorio, cercanos a la población y articulados desde la complementariedad y compatibilidad de las funciones y competencias de una institucionalidad que debe estar constituida en un sistema de servicios integrados al territorio.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES

En el nuevo paradigma constitucional, el Estado está orientado a la garantía de los derechos fundamentales, los poderes públicos tienen en ésta su función primordial, por tanto deben hacerse cargo de las necesidades de la ciudadanía. La justicia que en la configuración del estado liberal es un “poder”, también tiene una función instrumental que se concretiza en sus políticas y en los bienes y servicios que brinda al ciudadano. Por lo tanto, desde la perspectiva del funcionamiento del Estado, la justicia es un servicio público.

Bajo esta mirada, la comprensión del Estado constitucional cambia de forma sustantiva, la dogmática jurídica coloca en el centro a los derechos humanos, el principio de legalidad que apunta a la seguridad jurídica mediante la aplicación de la Ley se ve degradado frente a un principio superior, la protección de los derechos de las personas, por tanto la búsqueda de la justicia y la construcción del bien común.

Este cambio en los paradigmas de la doctrina jurídica, el dejar de ser el poder judicial un fin en sí mismo y pasar a ser un medio para la garantía de los derechos y la satisfacción de las demandas ciudadanas, obliga a la institucionalidad judicial a instaurar procedimientos judiciales, estructuras y funcionamiento institucionales que operen en concordancia al principio de servicio a la comunidad. Esto es, brindar servicios de calidad que estén al acceso de la ciudadanía y que respondan a lo que ésta demanda.

Sin embargo, el *deber ser* constitucional en cuanto a derechos y servicios aún está muy lejos de ser una práctica concreta en el sistema judicial, los cambios están únicamente en lo normativo. Aún en Ecuador la justicia sigue manejándose con el antiguo paradigma del “poder” en la fuerza de la Ley y en una burocracia, que se ha consolidado y se ha mostrado como intocable a la mirada pública.

Adoptar el nuevo paradigma constitucional implica, entonces, romper con la tradición judicial que entiende a la justicia como un poder de coerción a la población y que mantiene una institucionalidad deslegitimada por ser ineficiente e inaccesible. Contrariamente, se debe consolidar otra institucionalidad, otra forma de prestar el servicio bajo nuevas condiciones.

Es necesario construir estas nuevas condiciones que se requieren en el sistema de justicia para que sea un servicio público que garantice un derecho ciudadano. Esta tesis ha planteado como condicionantes fundamentales a la independencia, la legitimidad, la adopción de la gestión pública y el análisis del territorio, como imprescindibles.

La independencia y la consolidación de la institucionalidad legítima van de la mano con la satisfacción del usuario y la imagen que se proyecte en la ciudadanía. Esto a su vez se logra con la prestación eficiente del servicio que sólo es posible si se toman en cuenta las necesidades poblacionales que resultan del análisis territorial y la aplicación de políticas de gestión y administración pública.

La institucionalidad judicial es débil, pues las condiciones políticas la han determinado como el espacio que debe ser controlado por aquellos agentes internos o externos al sistema, que influyen en sus acciones y ponen en riesgo uno de los fundamentos de base de la democracia; o por aquellos que ven al control de la función judicial como el camino para salvaguardar la transparencia de sus acciones.

Esta imagen de una justicia que debe ser controlada la debilita, la corrompe, le impide forjarse sólidamente para prestar el servicio, y la deslegitima ante los ciudadanos. El primer desafío entonces para enfrentar el cambio de paradigma será consolidar efectivamente un poder independiente que se administre y autodetermine.

La legitimidad en justicia es especialmente sensible. ¿De qué serviría el sistema judicial si la ciudadanía no acata la resolución por considerarla ilegítima? ¿Si el ciudadano duda del proceso que se llevo a cabo para *dar la razón* a una u otra parte? ¿Si desconfía de la transparencia e independencia del juez? ¿Si no sabe cómo son los procedimientos a seguir y tiene que pagar para que se tramiten? El ciudadano desconfía del sistema, por tanto lo deslegitima, no lo acata. Desnaturalizando la razón de ser de este pilar en el cual se apoya los principios del estado constitucional de derechos y justicia.

Si el servicio no es de calidad, si el acceso está truncado, si la resolución del juez ya no es de interés colectivo pues se la considera ilegítima, el ciudadano no acude, no confía en la justicia, por tanto el peligro es la autotutela, *la justicia por cuenta propia* es decir el desorden social.

Por tanto, la independencia y la consolidación de la legitimidad social son condiciones de base, pues permiten contar con una estructura institucional sólida que posibilite la planificación e implementación del servicio.

La mirada del Estado hacia los derechos y el principio de servicio a la comunidad obliga al sector de justicia a servirse de la administración pública, importante desafío pues ahora ya no es suficiente con administrar justicia en los juzgados, también es importante asegurar que todas y todos accedan al servicio, lo conozcan y respeten los procedimientos operativos.

Los procedimientos que actúan antes, durante y después de la sentencia son los que determinarán la prestación eficiente. La decisión no será siempre satisfactoria a las partes pero lo que se debe garantizar es la conformidad con el procedimiento que se siguió para llegar a este paso final.

Ahora bien, como se ha dicho en el desarrollo de la presente tesis, no existe servicio público sino está al acceso del ciudadano. La ciudadanía accede al servicio cuando éste está presente y es cercano, es decir, cuando puede acudir por sus propios medios, sin preocuparse de barreras económicas o limitantes físicos para llegar, pero también cuando el servicio que el Estado ofrece responde a sus condicionantes, cuando el sistema dialoga con él, lo entiende y el ciudadano/a puede manejarse dentro de él. Siendo así, el acceso al servicio estará condicionado por la posibilidad que el sistema tenga para articularse adecuadamente al territorio que sirve, entendiendo las condiciones físicas y también las dinámicas sociales que lo configuran.

La ausencia de análisis territorial en la provisión de los servicios no es exclusiva del sector justicia, las instituciones públicas ecuatorianas no toman en cuenta la perspectiva territorial de acceso para distribuir sus prestaciones, cuando mucho, se plantea la distribución por división política administrativa, dejando de lado elementos territoriales que garanticen efectivamente el equilibrio del acceso a toda la población. Sin embargo, sólo el análisis territorial le permitirá al sistema de justicia determinar cuál es el servicio a brindar, pues con éste podrá conocer las necesidades y responder con un servicio que corresponda.

En conclusión, el desarrollo de esta tesis muestra que efectivamente el marco constitucional mira desde otra perspectiva al sistema de justicia, rompe el paradigma de la justicia únicamente como “poder”. Esto implica que la institucionalidad de justicia

deberá readecuarse a lo que se dispone que sea, esta adecuación, a criterio de esta tesis, se daría en la medida que se asuman las condiciones anteriormente descritas. El sistema de justicia, en tanto garantía del Estado de derechos, deberá responder a estos desafíos que se le imponen y será la ciudadanía quien velará para que se cumplan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (IV AC). (1998) *La política*. Madrid: Editorial ALBA.
- Banco Mundial, 2003. Ecuador, una agenda social y económica del nuevo milenio., Colombia.
- Boisier, Sergio (2001). *Crónica de una muerte frustrada: el territorio de la globalización*. Chile: Revista LIDER, 11, Universidad de Los Lagos, Osorno
- Boisier, Sergio (2005). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* Revista de la CEPAL.
- Cuervo, L. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. S E R I E gestión pública 40. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cuervo, L. (2006). *Economía, espacio y territorio*, Capítulo II. En: Cuervo, L. *Globalización y territorio*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. S E R I E gestión pública 56. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Grafe F, 2008. Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Godoy Henajeros, E. (2008). *Público y Privado en la filosofía práctica de Aristóteles*, Universidad de Murcia.
- Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y Políticas Públicas para el desarrollo Local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. S E R I E gestión pública 29. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Jörs, Paul. (1937). *Derecho Privado Romano*. Barcelona: Editorial Labros.
- Kollmann, M. (2002). *Una revisión de los conceptos de “territorios equilibrados” y “región”*. Procesos de construcción y desconstrucción. Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.
- Moncayo J, (2001). *Globalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES – CEPAL.

Montañéz G; Delgado, O. (1998). *Cuadernos de Geografía*, vol. vii, no. 1-2.

Montesquieu, 1748. (1997). *Del espíritu de las leyes*, México: Editorial Porrúa.

Ortega, V. (2004). *El espacio social*. Disponible en: [http://aportes.educ.ar/geografia/nucleo-teorico/estado-del-arte/el-espacio-geografico/el\\_espacio\\_social\\_1.php](http://aportes.educ.ar/geografia/nucleo-teorico/estado-del-arte/el-espacio-geografico/el_espacio_social_1.php)

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de políticas Públicas*/ Wayne Parsons; Traducción de Atenea Acevedo.- México: FLACSO, Sede Académica de México + Capítulo V: Casos Latinoamericanos.

Pasara L, 2008. Línea base Cualitativa y Cuantitativa de la Función Judicial. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Programa Nacional de apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador, Projusticia, 2010. Percepción de los usuarios sobre los servicios de justicia en el Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos.

Programa Nacional de apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador, Projusticia, 2001, Memoria I Cumbre Judicial de las Américas, Quito.

Rousseau, 1762 (1995) *El contrato Social*, Madrid: Editorial Tecnos.

Ruiz, Jorge. (2010). Disertación sobre el servicio público. Quito. Revista de derecho.

Santos, Milton. (1997). *Técnica, Espacio, Tiempo. Globalización y medio técnico-científico informacional*. Sao Paulo: Editora Hucitec.

Sevilla, Ana. (2010) *Ciencia, política y poder. Debates contemporáneos desde Ecuador* / Compilado por Mónica Mancero y Rafael Polo.- Quito: FLACSO, Sede Ecuador. (Cuadernos de Trabajo)

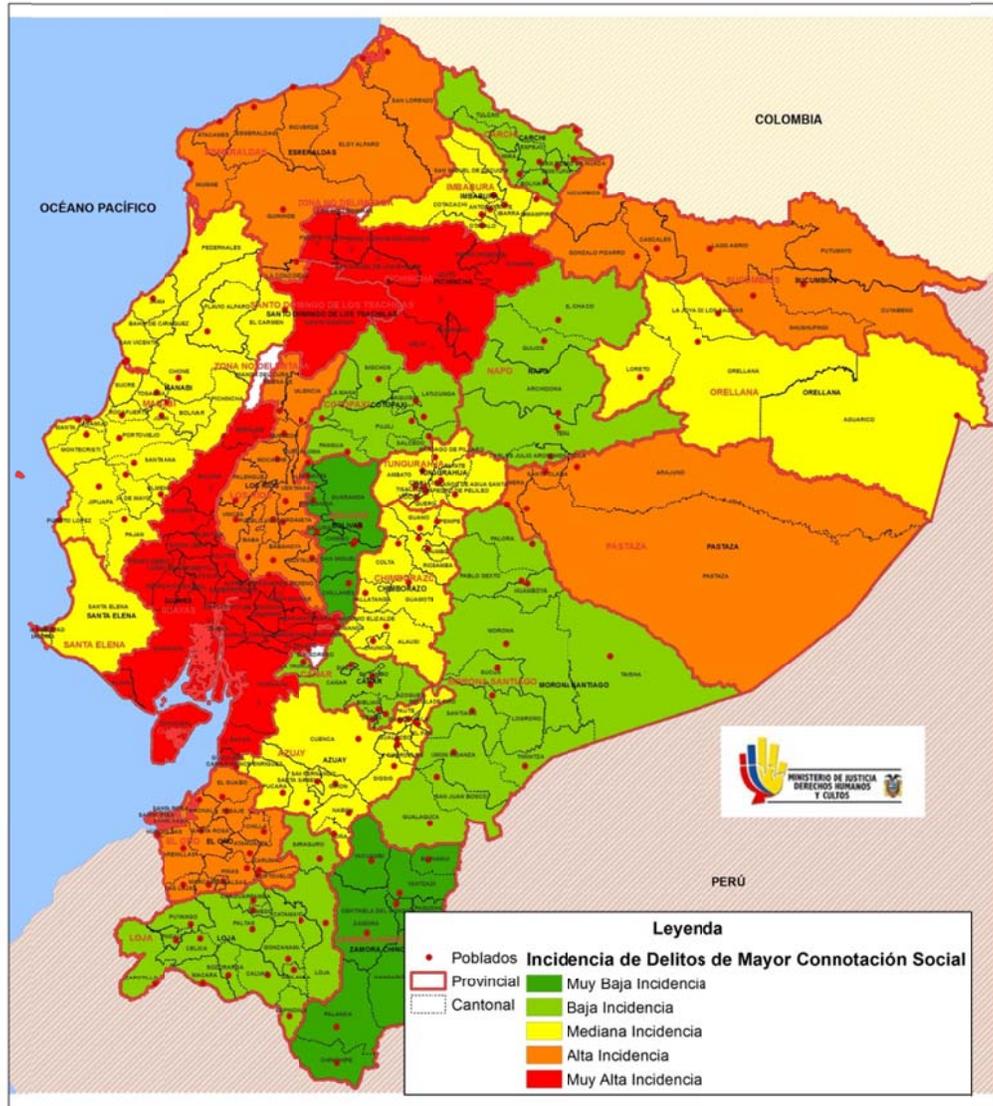
Urruzola P. (2004). *Pensar en el territorio*: Eumed.

Veltz (1995) *Mondialisation, Villes et Territoires*. PUF.

## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 1. Mapa de Conflictividad. MJDHC-Proyecto COFJ
- Anexo 2. Tabla de Indicadores de Violencia de Género contra las Mujeres CTJ-INEC
- Anexo3. Mapa de Ubicación de Juzgados Civiles. MJDHC-Proyecto COFJ
- Anexo 4. Mapa de Ubicación de Juzgados Penales. MJDHC-Proyecto COFJ
- Anexo 5. Mapa de Ubicación de Juzgados de Trabajo MJDHC-Proyecto COFJ
- Anexo 6. Mapa de Ubicación de Juzgados de Niñez y Adolescencia. MJDHC-Proyecto COFJ

# INCIDENCIA DE DELITOS DE MAYOR CONNOTACION SOCIAL



## INDICADORES DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Incluye los cuatro tipos de violencia, física, psicológica, sexual y patrimonial

### VIOLENCIA TOTAL (pareja y cualquier perpetrador)

Porcentaje de mujeres, a nivel nacional que han vivido algún tipo de violencia de género

Área	Frecuencia	
Nacional	3.260.341	60,6%
Urbano	2.344.613	61,4%
Rural	915.728	58,7%

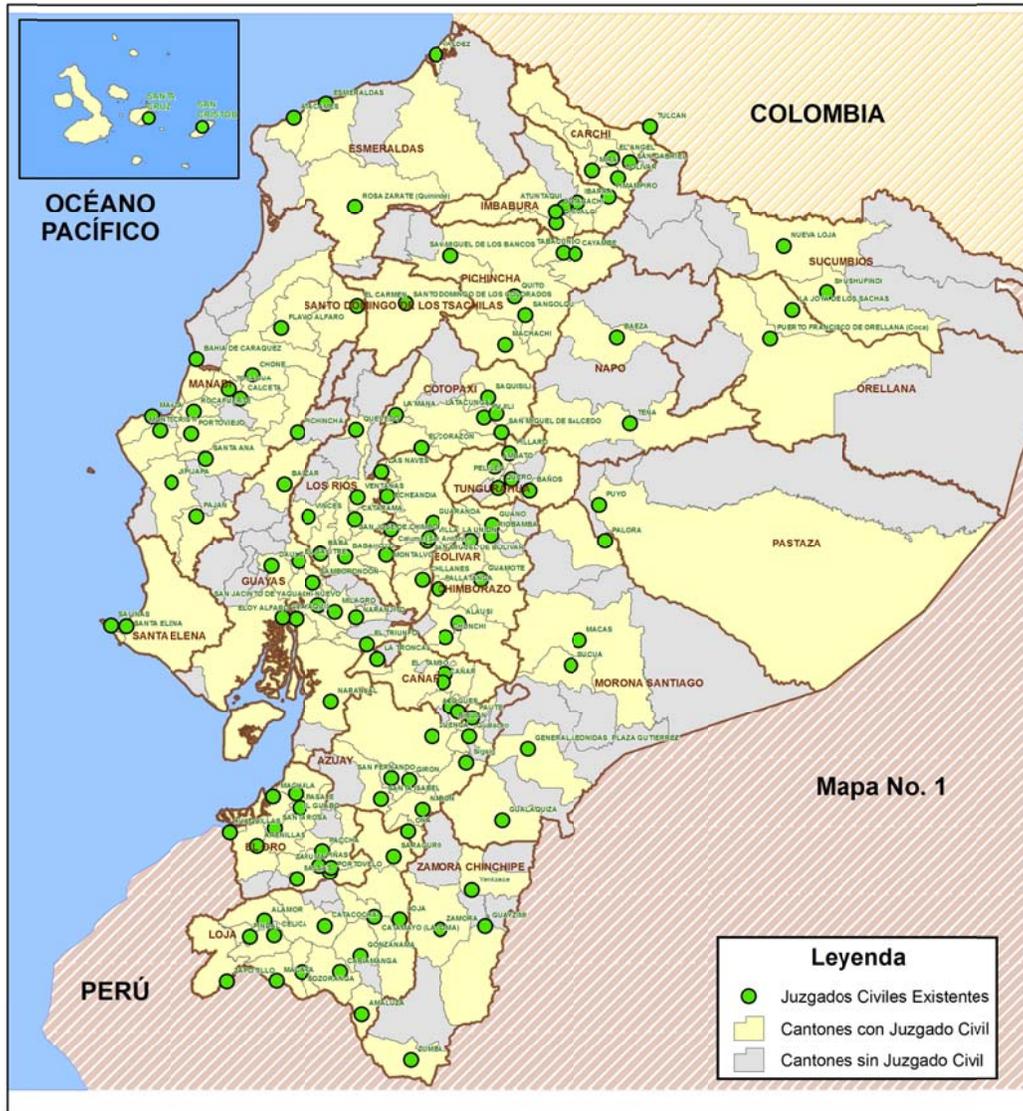
Porcentaje de mujeres, a nivel nacional que han vivido algún tipo de violencia de género, por provincia

Provincia	% de mujeres que vivieron algún tipo de violencia de género	si violencia	no violencia	Total
Morona Santiago	72,6%	32.406	12.203	44.609
Tungurahua	70,8%	142.132	58.648	200.780
Pichincha	69,8%	714.348	309.216	1.023.564
Pastaza	69,8%	19.105	8.279	27.384
Azuay	68,8%	195.622	88.916	284.538
Cañar	67,7%	59.992	28.625	88.617
Zamora Chinchipe	67,6%	19.255	9.228	28.483
Napo	65,3%	21.401	11.358	32.759
Imbabura	63,5%	95.718	55.054	150.772
Cotopaxi	63,2%	95.909	55.902	151.811
Bolívar	61,1%	41.223	26.273	67.496
Total	60,6%	3.260.341	2.119.916	5.380.257
Santo Domingo de los Tsáchilas	59,5%	77.959	53.102	131.061
Loja	59,3%	99.803	68.447	168.250
El Oro	59,2%	130.528	90.023	220.551
Esmeraldas	58,2%	103.126	73.992	177.118
Chimborazo	57,8%	102.557	75.030	177.587
Los Ríos	57,6%	154.920	114.029	268.949
Guayas	56,6%	775.537	594.574	1.370.111
Carchi	56,3%	35.198	27.306	62.504
Galápagos	55,3%	5.102	4.124	9.226
Sucumbíos	54,8%	30.145	24.842	54.987
Orellana	49,4%	19.937	20.409	40.346
Manabí	48,4%	238.056	253.726	491.782
Santa Elena	47,1%	50.362	56.610	106.972

**Fuente:** Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género. CTG-INEC.

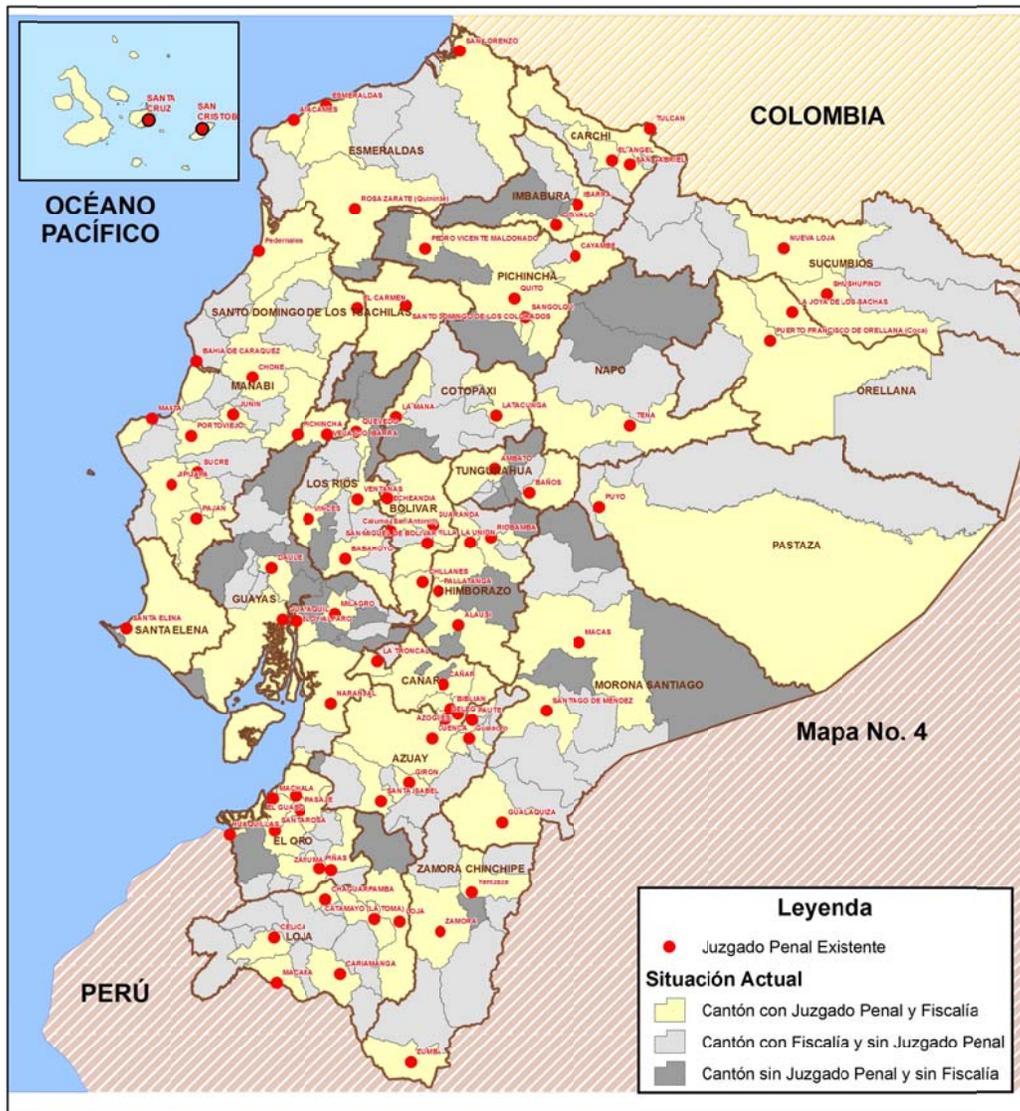
**Elaboración:** CTG-INEC . Marzo 2011

# MAPA DE UBICACIÓN DE JUZGADOS CIVILES



	
Proyecto COFJ - MJDHC - AECID	
Elaborado por: Equipo Cartográfico Proyecto COFJ	Fecha de Elaboración: Noviembre del 2012
MAPA No. 01	Archivo Digital: Juzgados Civiles.mxd
Fuente de la Información: Cartografía Base: Instituto Geográfico Militar, 2011. SENPLADES, 2011. Cartografía Temática: Equipo Técnico Proyecto COFI, 2012 Consejo de la Judicatura, 2010.	

## MAPA DE UBICACIÓN DE JUZGADOS PENALES



Proyecto COFJ - MJDHC - AECID	
<b>Elaborado por:</b> Equipo Cartográfico Proyecto COFJ	<b>Fecha de Elaboración:</b> Noviembre del 2012
MAPA No. 04	<b>Archivo Digital:</b> Juzgados Penales.mxd
<b>Fuente de la Información:</b> Cartografía Base: Instituto Geográfico Militar, 2011. SENPLADES, 2011. Cartografía Temática: Equipo Técnico Proyecto COFI, 2012 Consejo de la Judicatura, 2010.	

## MAPA DE UBICACIÓN DE JUZGADOS DE TRABAJO



 <b>Proyecto COFJ - MJDHC - AECID</b> 	
<b>Elaborado por:</b> Equipo Cartográfico Proyecto COFJ	<b>Fecha de Elaboración:</b> Noviembre del 2012
MAPA No. 03	<b>Archivo Digital:</b> Juzgados Trabajo.mxd
<b>Fuente de la Información:</b> Cartografía Base: Instituto Geográfico Militar, 2011; SENPLADES, 2011. Cartografía Temática: Equipo Técnico Proyecto COFJ, 2012 Consejo de la Judicatura, 2010.	

# MAPA DE UBICACIÓN DE JUZGADOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

