

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2017 – 2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada

El efecto de la reforma procesal en la celeridad judicial: evidencia causal para Ecuador

Richard Antonio Urrego Castillo

Asesor: Santiago Basabe-Serrano

Lectores: Patricia Sotomayor Valarezo y José Castro Montero

Quito, diciembre de 2020

Dedicatoria

A mis padres Alicia y Florencio, a Romina por traer alegría a nuestra familia y Agnes por compartir motivación y perseverancia.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	4
Sistema Judicial, reformas y la implementación del COGEP en Ecuador.....	4
1. El sistema judicial y sus reformas.....	4
1.1. El rol de las reformas en el desarrollo del sistema judicial	4
1.2. Reformas judiciales: transiciones a la oralidad en la región	14
1.3. Evaluación de reformas judiciales en la región	20
2. Código Orgánico General de Procesos (COGEP): la más reciente reforma en el.....	22
sistema judicial ecuatoriano	22
2.1. La necesidad de una reforma procesal en Ecuador.....	22
2.2. La implementación del COGEP y sus cambios sustanciales.....	25
2.2.1. El principio de celeridad procesal en el COGEP	29
Capítulo 2.....	31
Metodología, fuentes de información y datos	31
1. Inferencia causal en la reforma judicial: Métodos, alcances y limitaciones.....	31
1.1. Inferencia y mecanismos causales	31
1.2. Condiciones para evaluar una reforma judicial	32
1.3. Métodos de evaluación de reformas judiciales.....	35
1.3.1. Diseño de Regresión Discontinua (RDD) en la evaluación del efecto del.....	38
COGEP.....	38
1.3.2. Estrategia de identificación de demandas judiciales	40
1.3.3. Alcances y limitaciones del modelo RDD para evaluar el efecto del COGEP ..	41
2. Fuentes de información y datos	42
Capítulo 3.....	45
Dinámica del sistema judicial en ámbito del COGEP y su efecto sobre la celeridad.....	46
judicial en Ecuador.....	45
1. Caracterización de la oferta y demanda de servicios judiciales en ámbito del COGEP...	45
1.1. Oferta de servicios judiciales en ámbito del COGEP	47
1.2. Demanda judicial en ámbito del COGEP	50
1.3. Dinámica de la gestión judicial por materia e instancia jurisdiccional	53

2. Estimación del efecto causal de la implementación del COGEP sobre la.....	59
celeridad judicial	58
2.1. Celeridad judicial: una mirada a su evolución temporal	58
2.2. Identificación de discontinuidad en la demanda judicial.....	60
2.3. Efecto del COGEP sobre la celeridad judicial.....	63
Conclusiones	74
Anexos.....	77
Lista de referencias.....	82

Ilustraciones

Figuras

Figura 1. Esquema general de trámite judicial en ámbito del COGEP	36
Figura 2. Estructura de la función judicial en el Ecuador	46
Figura 3. Distribución provincial de judicaturas con competencia COGEP - 2017*	47
Figura 4. Distribución provincial de jueces con competencia COGEP – 2017*	49
Figura 5. Evolución de la demanda judicial en ámbito del COGEP	51
Figura 6. Distribución provincial de la demanda judicial: CPC vs. COGEP	52
Figura 7. Evolución temporal de la celeridad judicial	59
Figura 8. Test de discontinuidad de McCrary en la asignación al COGEP	62
Figura 9. Proceso de adaptación al COGEP y la celeridad judicial por materia e instancia... ..	71

Tablas

Tabla 1. Cambios sustanciales: CPC vs. COGEP	25
Tabla 2. Niveles de competencia jurisdiccional	54
Tabla 3. Demandas ingresadas y resueltas por materia e instancia (2015 - 2017).....	55
Tabla 4. Gestión judicial por materia e instancia (2015 - 2017)	57
Tabla 5. Estadísticos descriptivos de las variables incluidas en el modelo.....	65
Tabla 6. Efecto del COGEP sobre la celeridad judicial	67

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Richard Antonio Urrego Castillo, autor de la tesis titulada “El efecto de la reforma procesal en la celeridad judicial: evidencia causal para Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2020



Richard Antonio Urrego Castillo

Resumen

Un creciente problema de congestión caracterizado por escritorios abarrotados de demandas judiciales e interminables tiempos de espera en la obtención de resoluciones, promovió la necesidad de reformar el sistema de procedimiento judicial en Ecuador;¹ la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) el 22 de mayo del 2016 establece a la oralidad como el principio fundamental en la gestión judicial, relegando los complejos y tardíos procesos escritos para sustituirlos por procesos más simples y ágiles basados en la oralidad. El COGEP instauró audiencias con dialogo directo entre el juez y las partes procesales y redujo los procesos de gestión de demandas en materia: Civil, Familia, Laboral, Contencioso Administrativo y Tributario.

Para determinar el éxito de la implementación del COGEP, se procede mediante la aplicación de Diseño de Regresión Discontinua (RDD por sus siglas en inglés) a estimar su efecto sobre el tiempo de resolución de las demandas (celeridad judicial). Debido a la imposibilidad de observar la misma controversia antes y después de la reforma simultáneamente, el método de RDD permite seleccionar dos grupos de demandas con características similares a comparar: aquellos ingresadas y resueltas con el Código de Procedimiento Civil (CPC-normativa anterior), frente al grupo de demandas ingresadas y resueltas con el Código Orgánico General de Procesos (COGEP-normativa vigente).

La evidencia sugiere que los efectos de la implementación del COGEP sobre la celeridad judicial es tan variada como variada es la naturaleza de las demandas, en las pertenecientes a materia Civil registradas en unidad judicial como las controversias de cobro por pagaré, cobro de letra de cambio o insolvencia, la reforma ha tenido mayor incidencia, de hecho, la implementación del COGEP redujo su tiempo de resolución en 59 días laborables. Las demandas en materia de Familia y Laboral de primera instancia se resuelven en 50 y 46 días más rápido tras la implementación del COGEP. El efecto sobre las controversias con la administración pública, en particular sobre las Contencioso Administrativas, la implementación del COGEP redujo su tiempo de resolución en 24 días laborables.

¹ Juicios represados en Ecuador (Diario el Comercio): <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/100-000-juicios-alimentos-represados.html>.

Sin embargo, en Sala de Corte Provincial el COGEP ha tenido un efecto negativo, retrasando el tiempo de resolución; para el caso de las demandas civiles, la dilación corresponde a 103 días laborables, mientras que para las demandas en materia Laboral es de 121 días. Con su implementación, el COGEP suscribe en su art. 257 la fundamentación de la impugnación a la sentencia de primera instancia dentro del término de diez días, a diferencia de la normativa anterior que establecía un plazo menor de tres días; el recurso de apelación que deriva en Sala de Corte Provincial requiere la conformación de la sala especializada de jueces, quienes para avocar conocimiento sobre la impugnación recibida analizan su fundamentación; y para determinar la resolución del recurso de impugnación, los jueces notifican a la contraparte, estudian las pruebas, evalúan la sentencia de primera instancia tanto en su apego a la doctrina legal, la constitución y las leyes como a su concordancia y raciocinio para finalmente convocar a audiencia definitiva.²

Los determinantes de la celeridad judicial también cambian según la materia e instancia jurisdiccional y pone en evidencia la distinción del trabajo requerido en cada una de ellas, para las demandas en materia Civil, Familia y Laboral registrados en unidad judicial, el volumen de carga laboral y el número de audiencias requeridas para la resolución de los mismos son determinantes para la resolución. En cambio, para el caso de las controversias registradas en corte provincial, la escolaridad y la experiencia del juez tienen un rol predominante. Asimismo, la implementación de la reforma generó una curva en forma de “U” invertida, que evidencia un efecto negativo sobre la celeridad judicial los primeros 6 meses que a los operadores de justicia les tomó aprender y adaptarse a los nuevos procedimientos impuestos por el COGEP a partir de los cuales se revierte dicho efecto y la celeridad judicial mejora a medida que pasa el tiempo.

² Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Capítulo III. Recurso de apelación.

Agradecimientos

Le agradezco muy especialmente a mi familia, profesores y amigos por su apoyo incondicional.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, prestigiosa institución de nuestro país, por haberme dado la oportunidad de formar parte de su grandiosa comunidad.

Al profesor Santiago Basabe-Serrano, por su valiosa guía académica sin la cual hubiese sido imposible cumplir este anhelado objetivo.

Introducción

“Una justicia lenta no es justicia”³ titulaba un diario importante de Ecuador refiriéndose a la situación por la que atraviesan muchos ciudadanos frente a los tardíos y poco confiables procesos judiciales para solucionar sus conflictos, y es que, frente a una creciente demanda judicial, surge la necesidad de implementar reformas que combatan los problemas de congestión y procuren sistemas judiciales eficientes⁴. En consecuencia, el 22 de mayo del 2016 se implementó el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) estableciendo a la oralidad como el principio fundamental en la gestión judicial y relegando los complejos procesos escritos para sustituirlos por procesos más simples y ágiles basados en el diálogo directo entre el juez y las partes procesales. Sin embargo, ¿el COGEP acortó el tiempo de resolución de las demandas judiciales?, la respuesta a esta pregunta dotaría a la política judicial de mayor efectividad e incidencia social, fortalecería los sistemas judiciales y la credibilidad que la ciudadanía deposita en ellos.

Las reformas para combatir carencias o debilidades presentes en los sistemas judiciales se han visto limitadas por dos aspectos fundamentales: i) la identificación de debilidades en un contexto de conocimiento insuficiente (Pásara 2015) y ii) la ausencia de mediciones objetivas (Basabe-Serrano 2015), lo que ha dificultado su implementación y posterior evaluación. Reformar el sistema judicial requiere no solo de instituciones y leyes, también depende en gran medida de recursos financieros y humanos dedicados especialmente a ello; asimismo, evaluar el éxito de las reformas requiere del compromiso de hacerlas de forma responsable y de la capacidad de las autoridades para convertir los resultados de las evaluaciones en generadoras de cambio.

Un sistema judicial deficiente socava la confianza para la resolución de conflictos y genera incertidumbre sobre las interacciones sociales, de esta forma, “la reforma judicial es una parte integral del desarrollo institucional y un elemento clave en el desarrollo del sector privado” (Buscaglia y Dakolias 1996, 4), dichas interacciones se ven afectadas por el funcionamiento

³ Diario el Telégrafo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/la-judicatura-eliminara-las-causas-represadas-antes-de-vigencia-del-cogep>.

⁴ Según el “Informe de rendición de cuentas enero 2015 – enero 2016” del Consejo de la Judicatura, en Ecuador ingresaron un total de 683.982 demandas judiciales en el año 2015. Disponible en <http://www.funcionjudicial.gob.ec/lotaip/documentosdirecciones/comunicacion/RendiciondeCuentas2016final.pdf>.

del sistema judicial al generar incentivos sobre la posibilidad de obtener una resolución justa en situaciones en las que los acuerdos no se cumplen. Los problemas de los sistemas judiciales son de tan variada índole como variada es su estructura y funcionamiento, estos van desde insuficiencia presupuestaria que supone infraestructura precaria y déficit de personal, hasta procedimientos jurisdiccionales con niveles mínimos de transparencia e incapacidad de gestión;⁵ lo que origina altos costos de acceso a la justicia, dilación, congestión y corrupción.

Lo expuesto genera una incapacidad institucional para atender la demanda judicial, esto también se debe a la implementación de servicios judiciales sin considerar la realidad local, ya que pocas decisiones judiciales consideran factores como: demanda judicial, distancia o acceso a las distintas unidades jurisdiccionales, procedimientos, calidad y otros recursos para la provisión de servicios de justicia. Por otro lado, se ofrece muy poca atención a la incorporación de las diversas manifestaciones sociales, y frente a esta falta de interés de los administradores de justicia, la población tiene limitado acceso a servicios especializados, lo que resulta en vulneración de derechos ciudadanos e inconformidad social sobre los servicios de justicia provistos por el Estado.

El reconocimiento de estos problemas hace necesario la implementación de reformas, que mediante el respaldo de organismos internacionales – en algunos casos – han modernizado los sistemas judiciales. Estos procesos de reformas se han llevado a cabo a mediano y largo plazo, y han comprendido varias etapas e incluso en algunos casos se encuentran en pleno desarrollo. Al respecto, la necesidad de “qué puede y debe ofrecerse como resultado del proceso de reformas” (Pásara 2004, 27) es una tarea pendiente de estudio en la región y en este sentido, la implementación de reformas procesales ofrece una gran oportunidad para estudiar su efecto en la gestión judicial y generar información que contribuya en la construcción de sistemas judiciales más eficientes.

En la presente tesis se pretende evaluar el efecto sobre la celeridad judicial de la más reciente reforma de ámbito procesal en Ecuador, la cual tiene como principal característica la transición desde procedimientos escritos a procedimientos basados en la oralidad, considerando el creciente problema de congestión judicial, que motivó la implementación de dicha reforma. El primer capítulo se divide en dos secciones, primeramente, exponemos la

⁵ De Shazo, Peter y Vargas, Juan Enrique (2006). “Evaluación de la reforma judicial en América Latina”. Centro de Estudios Judiciales de las Américas (CEJA) & The Center for Strategic and International Studies (CSIS).

revisión de literatura sobre las reformas y su rol en los sistemas judiciales, asimismo, presentamos una breve reseña histórica del proceso de reformas en la región, para identificar los países con mayor/menor experiencia en dichas reformas y sus esfuerzos en evaluarlas; posteriormente, se reseña la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y sus principales diferencias respecto al procedimiento anterior.

En el segundo capítulo se detalla la propuesta metodológica para evaluar el efecto del COGEP sobre la celeridad judicial medida por el tiempo de resolución de las demandas, describiendo su estrategia de identificación, para distinguir entre aquellas controversias gestionadas con la normativa anterior de aquellas sujetas a la reforma COGEP. En el tercer y último capítulo se inicia caracterizando la oferta y demanda de servicios judiciales en ámbito del COGEP, para seguidamente estimar el efecto causal de la implementación del COGEP sobre el tiempo de resolución de las demandas según la materia e instancia a la cual pertenecen. Finalmente se presenta las conclusiones.

Capítulo 1

Sistema Judicial, reformas y la implementación del COGEP en Ecuador

1. El sistema judicial y sus reformas

1.1.El rol de las reformas en el desarrollo del sistema judicial

El sistema judicial tiene como objetivo fundamental “promover el acceso a la justicia como un principio básico del estado de derecho”.⁶ Sin embargo, frente a debilidades del sistema para garantizar una justicia efectiva a los ciudadanos, se genera una serie de consecuencias negativas a nivel social, político y económico. La literatura identifica tres consecuencias de un débil sistema judicial: “primero, la pérdida de valor del derecho de propiedad debido a la falta de cumplimiento de las leyes; segundo, costos adicionales de celebrar contratos en entornos corruptos y burocráticos; y tercero, pérdida de oportunidades económicas debido al alto riesgo involucrado o a la falta de acceso a los tribunales” (Buscaglia y Dakolias 1996, 2).

Esas deficiencias propician la creación de prácticas alternativas al margen de la ley y más allá de que dichas alternativas garanticen la tutela de derechos, su naturaleza parcial e ilegítima tiende a erosionar el consenso social, aumenta la incertidumbre e incide desfavorablemente sobre las interacciones en general, al convertirse en un sistema judicial escasamente efectivo la sociedad reforzará sus preferencias sobre otras alternativas de justicia. La presión extrajudicial también contribuye a diluir la confianza en el sistema y debilita su legitimidad, esto sucede con la influencia de individuos o grupos de poder sobre decisiones judiciales. Asimismo, los propios elementos del sistema judicial también pueden impedir el correcto funcionamiento de los servicios de justicia afectando su independencia.

Afortunadamente, las reformas judiciales constituyen valiosas herramientas para corregir todas estas debilidades y su versatilidad se ajusta a diferentes contextos socioeconómicos y políticos. Las transformaciones generadas por reformas integrales, promueven cambios en el comportamiento de los operadores de justicia, incentivan la eficiencia y transparencia en la gestión judicial, fortalecen su independencia y mejora su accesibilidad a la ciudadanía. Las reformas también constituyen el conjunto de procesos orientados a la modernización o transformación de instituciones judiciales e implican cambios de distinta índole y

⁶ La ONU y el estado de derecho: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>.

envergadura; un proceso de reforma debe establecer los objetivos a alcanzar, ya sean de eficiencia, independencia, accesibilidad, operativa o procedimental; la integración de estos objetivos requiere mayores esfuerzos en el diseño de reformas (Lagos 2007; Pásara 2015; Basabe-Serrano 2015).

La complejidad de las reformas judiciales, demanda una clara distinción entre los objetivos de la institución y los procesos que conducen a materializar cada uno de esos objetivos. Entonces, la reforma judicial puede resultar efectiva, siempre y cuando sea empleada a través de un modelo integral que defina los propósitos a alcanzar y los procesos que las integran. Mientras que los objetivos implican ideales, los procedimientos se enfocan en factores prácticos que son parte de un análisis más exhaustivo, en consecuencia, la herramienta para el estudio de una reforma judicial es un modelo de análisis que combine objetivos y procedimientos: los objetivos representan el alcance de los resultados, y los procedimientos definen los mecanismos para conseguirlos.⁷

Los instrumentos para medir un proceso de reforma judicial, es decir, su evolución y su impacto, tiene que considerar un método combinado de análisis. La primera etapa, dirigida a aislar datos empíricos para identificar los principales aspectos de la reforma o sus características estructurales; y la segunda etapa consiste en formar coherentemente un proceso sistemático entre la reforma y sus resultados, para ser evaluados mediante los datos obtenidos y generar a partir de esto un conjunto de valoraciones sobre el desempeño de la reforma en aspectos específicos del proceso de gestión judicial, que permitan identificar aciertos y desaciertos sobre la política judicial.⁸

Las instituciones judiciales generalmente establecen tres ejes fundamentales para su funcionamiento, estos son: eficiencia, independencia y accesibilidad, donde su estructura y organización dependerán de los procedimientos establecidos y que definirán su nivel de desempeño. Un adecuado diseño de reformas judiciales requiere identificar debilidades dentro de cada uno de los elementos que componen dichos ejes (Pazmiño 2012). Consecuentemente, la gran variedad de elementos institucionales que conforman un sistema judicial puede producir diferentes resultados en el modo en que operan. Un ejemplo muy claro es que una

⁷ Friedman, Barry (2006). "The politics of judicial review". New York University Law and Economics Working Papers 45. Nueva York. http://lsr.nellco.org/nyu_lewp/45.

⁸ Buscaglia, Edgardo. y Ulen, Thomas. (1997). "A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin American". *International Review of Law and Economics* Vol. 17: 275-291. New York.

unidad jurisdiccional de carácter urbano tiene problemas y necesidades muy diferentes que una de carácter rural; por lo tanto, es necesario incluir el contexto de localización en el diseño de reformas judiciales.

Esa variedad de elementos que compone el sistema judicial, también dificulta la caracterización del desempeño y los resultados de una reforma, por ello, es importante distinguir el alcance de la misma y separar su efecto potencial sobre ámbitos específicos en los que se desarrolla. Para Buscaglia y Ulen (1997, 276), “las reformas judiciales requieren abordar los principales factores causantes del deterioro de la calidad y cantidad de servicios judiciales, estos factores influyen en: la administración de las cortes, técnicas de dirección, el sistema de educación legal, métodos de acreditación a abogados y selección de jueces, los medios de acceso a justicia, la disponibilidad de mecanismos alternativos de resolución de disputas, independencia judicial y reformas procesales”.

Como es evidente, las reformas judiciales pueden contemplar múltiples ámbitos dentro del sistema que compone la oferta de servicios judiciales. Para la administración de justicia es fundamental el diseño de reformas con propósitos bien definidos, pero que complementen adecuadamente con otras reformas que transforman otras dimensiones, con el propósito de fortalecer integralmente el sistema judicial. El diseño de reformas, enfocada principalmente a la solución de problemas en el sistema de servicios judiciales, requiere sin duda, de diagnósticos que permitan evaluar su desenvolvimiento e identificar con mayor precisión los problemas y las posibles razones asociadas a la existencia de dichos problemas.

Una primera aproximación teórica viene dada por el estudio de Shavell (1981),⁹ quien propone un modelo estándar de litigación, en el cual, identifica de forma sistemática las variables que afectan la decisión de recurrir al sistema judicial en busca de la solución a un conflicto, donde los costos, el comportamiento potencial del demandado y la posibilidad de pérdida de la demanda juegan un rol fundamental.¹⁰ Este modelo permite comprender la composición de la demanda por justicia, la misma que está definida por el número de controversias que ingresan periódicamente a las distintas unidades jurisdiccionales

⁹ Shavell, Steven. (1981). “The social versus the private incentive to bring suit in a costly legal system”. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research (NBER).

¹⁰ La demanda se define como “la existencia de un conflicto o disputa entre dos esferas individuales, una de las cuales exige algo a costa de la otra, o sea que hay *litis* siempre que se pretenda la sumisión de un interés ajeno al propio” (Alsina 1963, 435) .

distribuidas en territorio y constituyen la carga laboral de los operadores de justicia como un determinante del desempeño judicial.

Entonces, si hay demanda es lógico asumir al sistema judicial como un mercado donde también existe un oferente de servicios judiciales, el cual, tras un proceso establecido de gestión, resuelve de forma legítima las controversias ciudadanas. Bajo este contexto, la situación eficiente se logrará en aquel punto donde se equilibre la oferta con la demanda judicial, y para ello, es necesaria la inclusión de reformas de oferta para mejorar la cobertura de servicios judiciales, o la inclusión de reformas de demanda, para mantener niveles de litigación socialmente aceptables. El enfoque de las reformas de oferta es hacer más eficiente al sistema, para cubrir niveles dados de demanda judicial, mientras que el enfoque de las reformas de demanda es generar incentivos sobre potenciales litigantes y regular la demanda judicial para mantenerla en niveles aceptables para el sistema judicial y que con los recursos previstos se pueda garantizar una justicia efectiva.

Las reformas de oferta o lo que es lo mismo, las políticas judiciales institucionales, se han centrado en inversiones en infraestructura, incremento de personal o también cambios a los procedimientos de gestión judicial. De cualquier forma, como lo establece Mery (2010),¹¹ son decisiones costosas para el sector público y que al hacer más eficiente al sistema generan incentivos a la litigación. Las reformas de demanda por otro lado, generan incentivos sobre los potenciales litigantes al influir directamente sobre sus decisiones de acudir al sistema judicial. Entre estas reformas se discuten mucho las relacionadas a otras formas de mediación y resolución de conflictos, también a costos sobre el acceso a la justicia e incluso la implementación de “split-award”¹² donde el Estado se queda con una proporción de la indemnización del litigante.

Aunque cualquier debilidad del sistema judicial coloque en discusión una potencial reforma, las personas insatisfechas pueden no estar motivadas por las mismas quejas o debilidades del sistema, por lo que resulta difícil llegar a un consenso acerca de mejoras específicas y mantener el apoyo para su aplicación. A esto, se suma la falta de interés de los actores

¹¹ Mery, Rafael. (2010). Tasas judiciales: una alternativa para la justicia civil. Berkeley Program in Law and Economics. ALACDE.

¹² Los “Split-Award” en el sistema judicial “suponen la imposición de multas por daños posteriores a un juicio, estas deben ir al Estado y no al demandante quien en el juicio ya ha sido compensado” (Smit 1983 citado en Sloane Lynda 1993, 475).

involucrados en el sistema judicial, por cuanto el apoyo a la reforma terminará siendo insuficiente para obtener los resultados esperados. En general, las reformas deben apuntar a satisfacer necesidades urgentes, y a partir de allí, incluir variantes que solucionen los problemas más específicos.

Por otro lado, existen reformas que, pese a sus resultados plausibles a simple vista, no sean las más apropiadas, las reformas tradicionales e institucionalizadas - cambios en los procedimientos, mayor asignación presupuestaria o cambios en los códigos de conducta - no han producido transformaciones significativas, y en ocasiones, han empeorado la situación. Asimismo, podemos considerar a las reformas judiciales como herramientas para moldear el “comportamiento de los distintos actores involucrados en el sistema judicial” (Basabe-Serrano 2015, 31), lo que conlleva un cambio radical en el diseño de reformas, la administración de justicia debe considerar los efectos de sus acciones sobre el comportamiento judicial, al incluir mecanismos que generen incentivos a favor de la realización de la justicia.

Por esa razón, también es importante considerar las distorsiones institucionales arraigadas al comportamiento, derivadas de la necesidad de reducir los costos individuales de las transacciones (tráfico de influencias y acuerdos informales):¹³ estos pueden convertirse en parte de la cultura organizacional y consecuentemente instaurarse como prácticas negativas que en mayor o menor medida están presentes en todo sistema judicial. Sin embargo, estudios han demostrado que los jueces son actores racionales que toman decisiones de forma estratégica (Epstein y Knight 2008), consecuentemente el comportamiento judicial ha demostrado que responde fuertemente a la “promoción” como su principal motivación, puesto que “influye en la utilidad que el personal judicial obtiene de su trabajo” (Epstein 2017, 2047), como una forma de conseguir reputación y garantizar oportunidades laborales futuras, lo que sugiere la importancia de componentes de comportamiento en el diseño de reformas judiciales.

Los jueces -por ejemplo- motivados por la “estima” están menos dispuestos a seguir los procedimientos para demostrar que son más capaces que sus predecesores, esta competencia de capacidades, impone nuevos esquemas de comportamiento que proliferan y se extienden con facilidad y que promueven tanto procesos de gestión más eficientes como decisiones

¹³ Williamson, Oliver. (2009), "Transaction cost economics: the natural progression", Nobel Prize lecture, pp. 455-476.

judiciales de mayor calidad (Epstein 2017). Algo muy discutido en la literatura, es el comportamiento judicial en contextos de competencia, puesto que las estrategias se sujetan a la decisión de los demás, al respecto, Landes y Posner (2009) encontraron en Estados Unidos un efecto de polarización política entre los jueces designados por los presidentes demócratas y republicanos, es decir, mientras menor sea el número de jueces designados por presidentes demócratas, más libremente votarán.

Sobre los jueces de tribunales de apelación, los mismos autores encontraron un efecto de conformidad: si el número de jueces nombrados por los presidentes republicanos aumenta en relación con el número designado por los presidentes demócratas, todos los jueces en el circuito tienden a votar de manera más conservadora.¹⁴ Basabe-Serrano (2015)¹⁵ pone a prueba la relación lineal entre estabilidad laboral y la toma de decisiones judicial. Sus resultados para la Corte Constitucional de Ecuador evidencian la existencia de una relación curvilínea entre dichas variables: un escenario con creciente inestabilidad institucional genera incentivos para que los jueces tomen decisiones estratégicas, hasta cierto punto, en el que, bajo condiciones de certidumbre extrema los jueces votarán sinceramente.

El comportamiento judicial también puede generar patrones de dependencia, que deben considerarse en el diseño de reformas judiciales, al establecer incentivos que promuevan mejores procesos de gestión y mejores decisiones judiciales. Por tanto, su contenido, formato e integración con las necesidades reales varía considerablemente según la institucionalidad judicial. Siendo las reformas una herramienta fundamental y por el carácter multidimensional de su gestión, resulta imprescindible en el diseño de reformas la incorporación de mecanismos que incentiven cambios positivos sobre el comportamiento de los operadores de justicia, que reduzca la incertidumbre laboral y apunten a mejorar las decisiones judiciales.

Entre las distintas reformas judiciales destacan aquellas enfocadas en el desempeño judicial como una medida para evaluar su funcionamiento; sin embargo, la identificación de sus problemas resulta una tarea compleja, “las teorías jurisprudenciales de los legalistas americanos sugieren una explicación matizada de la toma de decisiones judicial que va más

¹⁴ Landes, William y Posner, Richard. (2009). “Rational judicial behaviour”. *Journal of Legal Analysis*. Vol. 1, número 2: 775-831.

¹⁵ Basabe-Serrano, Santiago. (2015). “Jueces sin toga y voto judicial en contextos de inestabilidad institucional: El caso de la Corte Constitucional del Ecuador, 1999-2007”. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. 5, número 1: 1-33.

allá de las perspectivas formalistas y escépticas de una evaluación” (Stephenson 2009, 208). Los principios que rigen una evaluación judicial pueden cambiar por las diferencias entre la tradición del derecho civil y el del *common law*, que introducen distintas dimensiones asociadas a los procesos de gestión y al comportamiento judicial en el diseño de reformas por sus características intrínsecas.¹⁶

En la tradición del derecho civil, un sistema judicial menos independiente y fuertemente influenciado por otros poderes estatales y sobre todo por el ejecutivo, en donde, por ejemplo, este no acata resoluciones judiciales, surge una creciente preocupación por las consecuencias derivadas de la falta de independencia judicial. Esto ha dado lugar a la búsqueda de mecanismos para independizar al sistema judicial de otros poderes estatales, en los que la reforma judicial, más aún proveniente desde el mismo gobierno, confronta retos y transformaciones institucionales difíciles de ejecutar; incluso aquellas reformas implementadas por organismos no gubernamentales (ONG), que combinan por lo general tres objetivos: mayor eficiencia, eficacia e independencia judicial, se han encontrado con obstáculos que han dificultado su implementación.

El sistema judicial tiene una particularidad respecto a la lógica de gestión, y es que no responde a mandos específicos, puesto que el personal judicial desempeña funciones bajo el marco de la ley, más que en cumplimiento de las instrucciones de un actor superior o extra judicial. Como lo sugieren Landes y Posner (2009, 789)¹⁷ “cualquier dificultad en conseguir que una organización y sus miembros sean más eficientes o más independientes, implica un reto extraordinario”. En este sentido, las reformas pueden ser de carácter operacional, enfocada principalmente a la asignación de recursos: capital humano, infraestructura o tecnología, lo que se traduciría en costos para el Estado (Mery 2010); también podría ser de carácter procedimental, enfocada en las etapas que estructuran el proceso de gestión de demandas: atender la demanda, llevar a cabo el juicio y dictar una sentencia; o podría combinar ambos enfoques.

¹⁶ Características claves entre los sistemas de Common Law y Derecho Civil. World Bank Group: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/ley-regulacion/common-law-derecho-civil>.

¹⁷ Landes, William y Posner, Richard. (2009). “Rational judicial behaviour”. *Journal of Legal Analysis*. Vol. 1. Número 2: 775-831.

Las reformas operacionales apuntan a mejorar el acceso a la oferta de servicios en el territorio y consideran elementos asociados a la atención directa con el usuario y la capacidad o ubicación de las unidades judiciales. Las reformas de este tipo, aumentan la cobertura de servicios judiciales o su capacidad de gestión con la contratación de personal adicional. Dentro de las reformas a los procedimientos, el debate gira en torno al número de audiencias, es decir, sistema de audiencia única o la necesidad de incorporar dos o más audiencias en la resolución de las demandas, también se debate sobre el registro de las audiencias, estas deben ser: mediante actas, audio o videos como otro determinante fundamental en el desempeño judicial (Ríos Leiva 2013).

Cualquiera sea el tipo de reforma, desde la perspectiva judicial buscan promover mejoras “en la inter-relación entre los componentes de la oferta y demanda” (Buscaglia y Ratliff 2000, 63). En efecto, esta búsqueda de eficiencia se traduce en transformaciones sobre la oferta de servicios al menor costo posible; esto implica una permanente tensión entre eficiencia y costos, debido a que las acciones de reforma están asociadas a costos monetarios que deberán ser asumidos por la administración de justicia. Al tratarse de reformas que enfrentan problemas asociados a la gestión judicial, tienen una connotación especial, puesto que se enfocan en problemas más visibles para la sociedad y que componen el malestar ciudadano; el acceso a la justicia requiere transformar el modo en el que la sociedad entiende la justicia y su medio de acceso, el proceso para lograrlo implica una gigantesca transformación en la cultura legal.

Si se considera que el sistema de justicia “es un sistema por el que las personas pueden hacer valer sus derechos y/o resuelven sus disputas bajo los auspicios generales del Estado” (Cappelletti y Garth 1978, 182), entonces la administración de justicia debe formular las acciones específicas para garantizar el acceso, y la resolución imparcial y legítima de las disputas. Un sistema de justicia que se mantiene alejado de la problemática social, por su complejidad en los procesos de gestión, altos costos u otras barreras, genera mayor desconfianza y descontento ciudadano, por tanto, la justicia es más que la solución de disputas, es un canal de comunicación entre el Estado con la sociedad y la respuesta a la garantía de sus derechos.

Cooter y Ulen (2012, 419) definen al proceso judicial como “un sistema que norma la competencia y la actuación judicial...este ha evolucionado durante siglos con el propósito de

reducir la injusticia en la resolución de disputas” y proponen como un ideal la minimización del costo social de implementar dichos procesos, puesto que procesos complejos y burocráticos terminarán generando costos administrativos tanto para el Estado como para el ciudadano. Por heterogénea que resulten las características específicas del trabajo judicial, hay aspectos comunes que definen sus procesos de gestión; las reformas apuntan a mejorar dichos procedimientos, aunque adicionalmente, la gestión judicial también requiere técnicas gerenciales y administrativas básicas para adaptar los procedimientos a las circunstancias laborales individuales.

Los procedimientos generalmente establecidos, impiden una adecuada delegación de funciones logísticas que procuren una gestión más eficiente. Por tanto, la especialización profesional y la independencia judicial, constituyen un dilema para la administración de justicia al momento de definir los parámetros dirigidos a supervisar el desempeño o evaluar los resultados de las reformas a los procedimientos judiciales. En muchos casos es posible ejecutar reformas que inicialmente tienen un fin determinado, pero que terminan afectando otros aspectos del sistema judicial y que deriven en un aumento sustancial en el presupuesto o que motiven la implementación de otras reformas que complementen el accionar de otras dimensiones del trabajo judicial como la introducción de métodos para reducir las decisiones discrecionales en el proceso de gestión.

Inevitablemente, las reformas terminarán afectando positiva o negativamente aspectos fundamentales del sistema en su conjunto, por ejemplo, los métodos para reducir decisiones discrecionales, si bien pueden estar formulados inicialmente para mejorar la calidad o la celeridad de las resoluciones, estas terminarán afectando – entre otras dimensiones – la independencia judicial. Aunque, el efecto sobre la independencia judicial sea en cierta medida desde un enfoque institucional (dependiendo de la naturaleza de la reforma), hay evidencia del efecto de otro tipo de intervención externa, como la injerencia de grupos de poder político o económico, al incluir sus intereses en el diseño e implementación de reformas judiciales, ejercen presión sobre jueces para obtener resoluciones a su favor y que inevitablemente terminarán afectando negativamente el desempeño judicial (Lara-Borges, Castagnola y Pérez-Liñán 2012). En efecto, la autonomía de las decisiones judiciales comprende un reto exhaustivo para los administradores de justicia, donde sin duda, las reformas seguirán constituyendo su principal eje de acción.

La cultura jurídica popular juega un rol fundamental en los efectos potenciales de las reformas, estas constituyen “las creencias, actitudes, valores, ideales y sentimientos acerca del sistema jurídico, y del papel de uno mismo en él, que predominan entre los habitantes de un país o una circunscripción determinados” (Pásara 2015, 19). Lo cual al mismo tiempo se enlaza con el funcionamiento del sistema judicial en general y que las reformas moldean a favor o en contra del sistema dependiendo de su nivel de éxito. Si el sistema judicial no genera igualdad ante la ley, la tendencia ciudadana es a la búsqueda de soluciones extrajudiciales y esto puede resultar especialmente dañino porque en dicha instancia es más difícil conseguir acuerdos; sin embargo, en el mismo escenario la búsqueda de soluciones dentro del sistema judicial motivará actos de corrupción y desconfianza generalizada.

Como lo demuestran Amaral (2014) o Caselli y Michaels (2009) incrementos salariales no necesariamente causan reducción en los índices de corrupción judicial, mientras que la imposición de multas puede contribuir únicamente a que los funcionarios hagan uso ilegal de sus cargos mientras lo detentan. Pese a las deficiencias institucionales, estas representan intereses muy diversos y en ocasiones constituirán fuertes aliados a la implementación de reformas, en el peor de los casos se opondrán obstaculizando su adecuado desempeño, las reformas implican cambios institucionales intrínsecamente complejos y generan incentivos oportunistas que pueden ser aprovechados a lo largo del proceso.

Por todas estas razones, aun cuando resulte frustrante los pobres resultados de algunas reformas, estas surgen cada vez con mayor fuerza (retroalimentación). Si bien los sistemas judiciales han cambiado, la medida en que han mejorado su desempeño es altamente controvertida y hace necesario el enfoque multidimensional tanto en el diseño como en la implementación y posterior evaluación de cada una de las reformas como un esfuerzo para mejorar los sistemas judiciales.

La diferencia entre el desempeño de la reforma y las exigencias y expectativas del usuario judicial puede resultar amplia y difícil de equilibrar, las reformas deben ajustarse a las preferencias actuales del usuario y a la realidad local, incluso si esto implica esfuerzos adicionales, el personal judicial podría requerir nuevas competencias en el manejo de tecnologías o nuevos procedimientos para ejecutar efectivamente la implementación de reformas y sobre todo en las de carácter procesal que procuran “la simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad de los trámites judiciales” (Falconi 2013, 192). Estas

reformas han sido implementadas de forma muy heterogénea en la región, algunos países cuentan con experiencia importante, mientras que otros discuten la posibilidad de implementarlas a futuro.

1.2. Reformas judiciales: transiciones a la oralidad en la región

La modernización de los sistemas de justicia en la región fue el detonante para la implementación de un conjunto de reformas que buscaba preservar el estado de derecho y coadyuvar el desarrollo económico y social. En efecto, las reformas han modificado los procedimientos judiciales heredados de la época colonial (Ríos-Leiva 2013), en la década de 1960, la necesidad en materia de justicia era más bien primaria y esto derivó en la preocupación de los gobiernos para dotar suministros para los servicios de justicia relacionados con acceso y servicios fundamentales; posteriormente en la década de 1970 y 1980 las reformas implementaron mecanismos institucionales para la planificación presupuestaria, designación de jueces o el fortalecimiento de la independencia judicial (Inclán e Inclán 2005).

La última ola de reformas inició a mediados de la década de 1990, después de la consolidación de la democracia en los países de la región, en donde fue predominante el apoyo de organismos como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), que contribuyeron financiera y técnicamente con varias de las iniciativas de reformas a la administración de justicia en la región como el establecimiento de Consejos de la Judicatura (Basabe-Serrano 2015). Hay que añadir también, que esta ola de reformas estuvo marcada por “modificaciones constitucionales para intentar resolver los problemas relacionados con la falta de independencia de los poderes judiciales” (Iclán e Iclán 2005, 57), estas constituyeron la base legal de la administración de justicia en la región, los aciertos y desaciertos de aquellas reformas están presentes en la forma de hacer y recibir justicia en la actualidad.

Estas reformas introdujeron una serie de transformaciones en un contexto de mucha inestabilidad política y económica, se enfocaron fundamentalmente en cambios al sistema administrativo y mejoras a los procesos de selección, capacitación y evaluación de personal (Lagos 2007). Dada la deficiente asignación de recursos y la creciente influencia del poder ejecutivo en el poder judicial, las reformas promovieron presupuestos más grandes y mecanismos para reducir la influencia de partidos y grupos de poder sobre las decisiones

judiciales; aunque pese a los esfuerzos, “los intereses y motivaciones de los gobernantes (tanto personales como partidistas)” continúan influenciando en mayor o menor medida el resultado de reformas constitucionales (Lara-Borges, Castagnola y Pérez-Liñán 2012, 6). Más allá de los cambios promovidos por las reformas, los gobiernos fortalecieron los presupuestos judiciales y la importancia de una menor intervención de los poderes estatales en las decisiones judiciales, además internalizaron los efectos positivos de la independencia judicial en el desarrollo económico y social.¹⁸ La autonomía financiera también le otorgaría al sistema judicial mayor maniobrabilidad y libertad de decisiones para mejorar su desempeño, al desvincular al sistema judicial de intereses de grupos de poder; esto se convirtió en pilar fundamental de las reformas en la cual se reconocía la importancia de su integralidad para combatir los problemas estructurales de los sistemas judiciales, asimismo, adoptaron realidades y complejidades propias del país donde se ejecutaron e influenciaron notablemente sobre la organización judicial.

Los cambios sobre los procedimientos judiciales fueron tema fundamental para las reformas promovidas por la USAID, alrededor del cual se organizaban las intervenciones que anteriormente se encontraban aisladas,¹⁹ se instauraron reformas judiciales que abarcaron varias dimensiones del sistema judicial y que se convirtieron en prioridad en la agenda gubernamental de muchos países de la región. Los procedimientos legalmente definidos eran inadecuados, lo que producía dificultades para garantizar el acceso a la justicia, impunidad o propiciaban violaciones a los derechos humanos (Pereira 2007);²⁰ sin embargo, existían también otras causas que limitaban un correcto funcionamiento del sistema judicial y se convirtieron en parte de la inconformidad ciudadana.

La carencia del personal judicial, procesos de selección imparcial y burocráticos, sistemas administrativos deficientes y vulnerables, inestabilidad laboral de los funcionarios judiciales y la incertidumbre asociada a las controversias, no propiciaban un ambiente adecuado para el ejercicio de las decisiones de los jueces ni acciones profesionales de abogados y litigantes (De

¹⁸ Inclán, Silvia e Inclán, María. (2005). “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 26, 55 – 82. FLACSO, México, D.F. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502602>.

¹⁹ Ríos Leiva, Erick. (2013). “La oralidad en los procesos civiles en América latina. Reflexiones a partir de una observación práctica”. Centro de Estudios de Justicia de Las Américas (CEJA), Santiago de Chile, Chile.

²⁰ Pereira, Santiago. (2007). “La reforma de la justicia civil en Uruguay. Los procesos ordinarios civiles por audiencias”. Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU), Universidad de Montevideo, Uruguay.

Shazo y Vargas 2006).²¹ Pese a todas las dificultades, los cambios operacionales de los sistemas judiciales en la región durante la última década sugieren que han tenido algún éxito, las violaciones de los derechos humanos han disminuido, se han reducido los tiempos de resolución de demandas, ha mejorado el acceso a servicios judiciales, ha incrementado las habilidades de gestión y conocimiento de la ley, asimismo, se han expedido normas y sanciones que regulan los procesos de contratación de personal judicial (Villadiego 2016)²².

Sin embargo, Rowat et al. (1995) y Benavides (2016), evidencian un desarrollo heterogéneo tanto dentro, como entre los países de la región, es decir, la implementación de las reformas ha beneficiado prioritariamente a ciertas unidades sub nacionales más que a otras, lo mismo sucede al observar un mayor desarrollo del sistema judicial en unos países respecto a otros bajo el mismo esquema de reformas promovido por el Banco Mundial, BID o USAID. Si bien las reformas exigían una creciente asignación de recursos al sistema judicial, estas no estuvieron bien acompañadas de cambios importantes a los procesos de gestión y menos aún en la promoción de mecanismos de control disciplinario o de evaluación permanente (Binder 2016), la integralidad de las reformas implica una combinación de: asignación de recursos y cambios a los procesos de gestión en la medida que fuesen necesarias, lo que garantizaría mayor incidencia sobre el bienestar de los usuarios judiciales.

Es importante por otro lado distinguir entre las mejoras al desempeño judicial producto a valores intrínsecos de la personalidad: honestidad, responsabilidad y empatía, que constituyen características subjetivas de los operadores de justicia; frente al conocimiento explícito proveniente de la educación formal y la experiencia laboral (Caselli y Morelli 2004; Alcántara 2008; Basabe-Serrano 2019) como determinantes para el desempeño profesional en el ámbito judicial. Al respecto, la evaluación de impacto permite identificar el efecto de variables asociadas a los operadores de justicia sobre su desempeño, para separarlas de los efectos inherentes a la reforma, esto justifica la implementación de evaluaciones con un amplio contenido de información asociada al conocimiento y habilidades del personal.

²¹ De Shazo, Peter y Vargas, Juan Enrique. (2006). “Evaluación de la reforma judicial en América Latina”. Centro de Estudios Judiciales de las Américas (CEJA) & The Center for Strategic and International Studies (CSIS).

²² Villadiego, Carolina. (2016). “La multitemática y diversa reforma a la justicia en América Latina” en La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.

Un aspecto a considerar en la implementación de las reformas en la región, es la velocidad de ajuste de los cambios a los procesos de gestión en la práctica, esto básicamente dependerá de la envergadura y la complejidad de la reforma, en este sentido, “la administración de justicia cumple un papel esencial para consolidar la modernización del Estado y manejar de forma eficiente las causas judiciales” (Lagos 2007, 180), por ello deben procurarse reformas objetivas y de factible implementación.

Asimismo, el uso eficiente de los sistemas de gestión de información, dependerá de las capacidades del personal judicial y si bien estas pueden reforzarse a partir de programas de formación, la búsqueda del mejor modelo de gestión implica la adecuada adaptación de los códigos de procedimiento o sistemas de información computarizada a la necesidad del operador y el usuario judicial. Pese a todo el esfuerzo que se le pueda dedicar al correcto diseño de reformas, estas siempre generarán incentivos que escapen de cualquier consideración, la previsión de la potencial generación de estrategias oportunistas²³ resulta clave en el proceso de diseño y también para evitar asignaciones ineficientes de recursos, para ello, los programas de capacitación deben motivar un adecuado comportamiento y los sistemas de información deben reportar problemas e inconsistencias oportunamente.

Entender la naturaleza de las debilidades del sistema judicial es el más importante elemento en el diseño de reformas, esto es, los factores institucionales que las propician y la diversidad de comportamientos que puede generar la reforma, no obstante, la utilidad de este conocimiento acumulado, depende de su aplicación con el propio proceso de reforma y la participación de expertos de organismos de ayuda internacional. El grado de incertidumbre que puede generar la implementación de una reforma también juega un papel importante en el comportamiento de los funcionarios judiciales, por este motivo, es importante socializar cada etapa de la reforma con los involucrados mediante planes de propagación de información dándole a la ciudadanía mayores oportunidades de participación en este tipo de procesos.

Los medios pueden jugar un rol fundamental, puesto que tienen la capacidad de llevar los acontecimientos en tiempo real a un gran número de personas, la especificidad de las reformas podría dar lugar a nuevos enfoques o lineamientos, los medios permiten involucrar a más individuos al proceso de diseño o implementación de reformas, lo que abre la oportunidad de

²³ Para más detalles sobre estrategias oportunistas, ver: Dixit, Avinash. (1996). “The making of economic policy: A transaction cost politics perspective”. Cambridge, MA: MIT Press.

una retroalimentación efectiva para priorizar los cambios generados y examinar con mayor detalle los sistemas de incentivos externos e internos para modificarlos oportunamente, sin dejar de lado los mecanismos que facilitan su evaluación.

Una de las ventajas del largo periodo de implementación de reformas en la región, es la gran cantidad de conocimiento acerca de las dificultades institucionales al desempeño judicial, especialmente en lo relativo a cómo moldean el comportamiento de los miembros individuales las organizaciones, haciendo difícil anticipar que reforma funciona mejor, pero podemos identificar sus efectos y aprovecharlos para el beneficio ciudadano. La experiencia también sugiere que no hay una única manera de resolver las deficiencias de los sistemas judiciales, uno de los retos de los diseñadores de reformas es comparar entre una gama de alternativas para resolver un problema o una falla en el sistema judicial mediante el análisis de distintos escenarios; sin embargo, una alternativa factible prioriza los elementos específicos para combatir sus debilidades.

En la implementación de los programas de reforma en la región, ha sido evidente la presencia de elementos institucionales que impiden su progreso, puesto que los problemas más enraizados al bagaje cultural de los funcionarios judiciales ponen en peligro la ejecución efectiva de las reformas o su mal utilización,²⁴ lo que conlleva problemas a largo plazo y compromete el correcto funcionamiento del sistema judicial. Otro tipo de conocimiento generado por el proceso de reforma, es sobre los procesos que permiten incrementar la autonomía judicial, comúnmente se toman indicadores como la proporción del presupuesto destinado a justicia que puede resultar ilustrativa pero no contundentes para definir el grado de independencia judicial. Para su comprensión, se hace recurrente estudios específicos sobre independencia judicial como el “índice de Linzer y Staton²⁵ que reúne una serie de indicadores relacionados a las garantías constitucionales que tienen los jueces respecto a otros poderes del Estado e indicadores de percepción ciudadana respecto a su autonomía” (Basabe-Serrano 2015, 37).

²⁴ Inclán, Silvia e Inclán, María. (2005). “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 26, 55 – 82. FLACSO, México, D.F. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502602>.

²⁵ Linzer, Drew y Jeffrey, Staton. (2014). “A measurement model for synthesizing multiple comparative indicators: The case of judicial independence”. Working Paper: <http://polisci.emory.edu/faculty/jkstaton/resources/WorkingPapers/LS-scaling-140430.pdf>.

Una característica adicional del proceso de reformas en la región, es el empeño para la adopción de procedimientos alternativos de resolución de conflictos que han conseguido una gran aceptación, sin embargo, esto requirió un cambio sustancial en la forma como se concibe la justicia a favor de la descongestión judicial, en donde el amplio espectro de demandas permitió acuerdos justos en aquellos donde existía la predisposición para ello.²⁶ En términos generales, las reformas en la región han respondido a problemáticas particulares que pueden ser resumidas en grandes dimensiones como: “reformas constitucionales, cambios estructurales en la administración de justicia mediante la provisión de suministros de servicios judiciales para el fortalecimiento del acceso a la justicia, la búsqueda de independencia judicial, entre otros” (De Shazo y Vargas 2006, 3).

Con la implementación del Código General del Proceso en 1989, Uruguay es el país con mayor tiempo de experiencia en reformas procesales sobre materias no penales, la reforma en Uruguay combatió la demora en la resolución de demandas mediante una fluida comunicación entre el juez y las partes procesales y la simplificación de las etapas procesales y sus trámites subyacentes (Ríos Leiva 2013). La reducción de etapas procesales a su mínimo indispensable, requirió un análisis exhaustivo de los trámites implícitos, a esto se sumó la implementación de los principios de inmediación²⁷ para lograr fluidez comunicacional y transparencia entre el juzgador y las partes procesales; asimismo, el principio de concentración²⁸ que le brinda mayor relevancia a las pruebas y hechos válidos presentados en audiencia.

Seguidamente Chile le apostó a un nuevo tipo de procedimiento en materia de Familia y Laboral a través de la instauración de las Leyes 19.968 y 20.087 en 2004 y 2005 respectivamente (Ríos Leiva 2013), dichas leyes establecieron dos audiencias: una preliminar y la de juicio que redujo consecuentemente los trámites implícitos en el proceso de gestión judicial. El Estado de Nuevo León en México por otro lado, registra reformas a su Código de Procedimiento Civil y Familia en el año 2007, estas reformas ya tomaron como eje fundamental el juzgamiento oral y de la misma forma desconcentró la tarea jurisdiccional y

²⁶ Villadiego, Carolina. (2016). “La multitemática y diversa reforma a la justicia en América Latina” en La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.

²⁷ “Inmediación: principio del Derecho Procesal encaminado a la relación directa de los litigantes con el juez, prescindiendo de la intervención de otras personas” (Cabanellas 1993).

²⁸ “Concentración: principio del Derecho Procesal respecto a los medios probatorios o a la exposición de los hechos, reduciendo el número de audiencias y las actividades que dilatan el proceso” (Cabanellas 1993).

motivó una actuación judicial más eficiente para responder de forma más efectiva a la elevada demanda judicial mexicana (Ríos Leiva 2013).

El programa de Reformas Judiciales I, implementado en el año 1995 en Bolivia tuvo el objetivo de “ayudar a crear un sistema judicial que contribuya al crecimiento económico facilitando la actividad del sector privado y el bienestar social garantizando los derechos básicos de los ciudadanos” (Ministerio de Asuntos Exteriores de Bolivia 2004, 3),²⁹ inició con transformaciones sobre la administración de justicia en materia Civil, aunque el programa contempló una serie de reformas en muchos otros ámbitos del sistema judicial Boliviano otorgándole a sus ciudadanos importantes avances en acceso a servicios judiciales.

Perú es un caso especial, puesto que registra la implementación de la Ley Procesal de Trabajo en 1996, pero que en un principio no pudo ser totalmente efectivizada, para ser nuevamente y de forma definitiva implementada en el año 2010, esto solucionaba recurrentes problemas en la realización de la audiencia en donde no se reflejaba una auténtica y fluida comunicación entre el juez y las partes procesales (Paredes 2013). Finalmente, Argentina ha sido el epicentro de una larga discusión sobre reformas procesales a su sistema judicial, sin lograr hasta el momento avances representativos y donde siguen prevaleciendo los procesos escritos, es necesario considerar la estructura política territorial (Federal) de este país lo que ha dificultado su implementación en la práctica (Ríos Leiva 2013).

1.3. Evaluación de reformas judiciales en la región

En justicia como en cualquier otro ámbito del Estado sus instituciones crean, suprimen o implementan reformas frecuentemente con el propósito de mejorar la gestión de su competencia. Sin embargo, evaluar los efectos de dichas reformas no debe dejar de ser tan importante como el ímpetu que promueve su implementación; de hecho, por tratarse de instituciones que imparten justicia social su evaluación debería ser más constante y de mayor rigurosidad, porque dichas evaluaciones permiten corregir errores y erigen sistemas judiciales confiables y transparentes.

La evaluación de reformas judiciales en la región es escasa y en algunos casos promovida por organismos internacionales, tanto desde su propia implementación como las ejecutadas por

²⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores de Bolivia (2004) “Evaluación del proyecto de reforma judicial en la República de Bolivia”. La Paz, Bolivia.

sus respectivos gobiernos, esta escasez de evaluaciones quizá sea el resultado – al menos en cierta medida – de la “dificultad metodológica que implica evaluar las reformas al sistema judicial” (Pásara 2004, 28) y por las particularidades de la gestión jurídica en los procesos de gestión o la naturaleza de la demanda, lo que dificulta su comparabilidad y análisis, convirtiendo a estas dificultades en obstáculos para las acciones de evaluación, las cuales deben considerar varios elementos que integran la evaluación de política judicial.

La evaluación de la reforma judicial en Uruguay estableció “una mejora en la duración de los procesos civiles ordinarios, que en visión general y promedio se ha reducido a la mitad en comparación con la duración de los procesos judiciales antes de la reforma” (Pereira 2007, 214) y destaca la eficacia con la que los operadores de justicia califican al nuevo régimen procesal al compararlo con el anterior. Sin embargo, Pásara (2007) observa en el mismo país que, con la reducción del tiempo de resolución de los procesos judiciales también ha reducido la carga de trabajo por juez, sugiriendo un posible efecto sobre la disminución en los tiempos de resolución no solo por la implementación de la reforma sino por la caída en la carga de trabajo del juez o la demanda judicial registrada.

Bolivia también evaluó el impacto de su Programa de Reformas Judiciales iniciado en 1995, con el apoyo del Banco Mundial (BM) y la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), concluyen que la reforma tuvo un importante impacto en todos los entornos de la administración de justicia, fortaleciendo la participación de la mujer tanto en la administración como la gestión jurisdiccional. Aunque, no pudieron evidenciar un cambio significativo en la implementación de nuevas tecnologías para un adecuado desarrollo de la gestión judicial (Ministerio de Asuntos Exteriores de Bolivia, 2004), muchas veces limitada por los marcos legales que rigen los procesos de gestión y que regulan tanto el comportamiento como el desempeño judicial.

Para Pásara (2015, 7) “la carencia de información estadística confiable en aspectos claves o elementales de los sistemas judiciales dificulta determinar si ha servido una reforma, pero sobre todo, no hay forma de enmendar lo que se está haciendo”, expresando esta inconformidad frente a la situación de la evaluación judicial en la región, y es que, determinar el éxito de las decisiones judiciales es fundamental no solo para la administración de justicia sino para el desarrollo de las sociedades. Asimismo, “las reformas con poca frecuencia han sido estudiadas. Lo cierto es que se cuenta con poca evidencia del impacto de las reformas en

la región, y más bien han hecho énfasis en los cambios y los obstáculos para su implementación” (Benavides 2015, 106), convirtiendo a la evaluación de reformas en una tarea pendiente que contribuiría con evidencia para mejorar el diseño y su implementación en países donde aún persisten problemas en el sistema judicial.

El presente estudio con su enfoque cuantitativo incorpora un gran número de casos y variables específicas y generalmente observadas y sistematizadas en sistemas informáticos judiciales, para medir el impacto de reformas de estas características y que otorguen a los administradores de justicia una herramienta adicional para dimensionar el efecto de sus decisiones, motivando la ejecución de evaluaciones en otros sistemas judiciales e impulsando mejoras sobre futuras intervenciones en un ámbito tan importante para la sociedad como el judicial.

2. Código Orgánico General de Procesos (COGEP): la más reciente reforma en el sistema judicial ecuatoriano

2.1.La necesidad de una reforma procesal en Ecuador

Para el año 2014, los recurrentes problemas de congestión judicial en Ecuador habían traspasado el debate político, la ciudadanía y los medios de comunicación daban cuenta del enorme problema en la gestión judicial: los escritorios de los jueces abarrotados de demandas y largas filas de usuarios judiciales evidenciaban el descontento social en la administración de justicia en todo el Ecuador.³⁰ Con los problemas de congestión en el sistema judicial se agrava el deterioro de la calidad de los servicios, que como resultado deja la incapacidad del Estado para garantizar derechos ciudadanos, las controversias ciudadanas se convirtieron en problemas de difícil solución para el sistema judicial ordinario y la ciudadanía pierde progresivamente la credibilidad en el poder judicial.

Latinobarómetro evidenció que para el año 2014 tan solo un 7% de los ecuatorianos consultados tenía “mucho confianza” en el poder judicial,³¹ Ecuador se había convertido en uno de los países con menor confianza en el sistema de justicia entre los países de la región, escenario sobre el cual el descontento y la inconformidad social se hicieron más evidentes. Ese mismo año, *Human Rights Watch* (HRW) cuestionó ciertas acciones de las autoridades de

³⁰ Juicios represados en Ecuador (Diario el Comercio): <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/100-000-juicios-alimentos-represados.html>.

³¹ Informe de Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

la administración de justicia que comprometían la independencia judicial en Ecuador y facilitó una serie de recomendaciones para evitar socavarla.³² El informe hizo hincapié en la falta de objetividad y transparencia para la designación de jueces y la injerencia política en el sistema de justicia.

Según el mismo informe, las distintas comisiones veedoras internacionales habían evidenciado la corrupción en el sistema judicial de Ecuador tanto a nivel nacional como sub nacional, en la mayoría de destituciones a jueces, el “error inexcusable” se había convertido en una herramienta para la destitución arbitraria de jueces sustentadas en redacciones escuetas por parte de la administración de justicia (*Human Rights Watch* 2014). Este problema de credibilidad también tuvo consecuencias sobre el desarrollo, para los inversores extranjeros Ecuador no era una opción viable si su sistema de justicia no garantizaba procesos judiciales altamente eficaces o peor aún resoluciones altamente controversiales que atentaran contra la garantía de derechos o limitaran los adecuados procedimientos de impugnación y defensa. Para Ferrajoli (2011), el crecimiento demográfico en las principales ciudades de Ecuador también es un factor a considerar en el creciente número de conflictos y por ende congestión en los juzgados. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la población en la ciudad de Quito pasó de 1,4 millones de habitantes en el 2001 a 2,3 millones en el 2010 y para el 2017 este número aumentó a 2,6 millones, lo que representa una tasa de crecimiento promedio de 1,8% anual. La ciudad de Guayaquil pasó de 1,9 millones de habitantes en el 2001 a 2,3 millones en el 2010 y según propias proyecciones para el año 2017 fueron de 2,6 millones de personas; esta ciudad crece a una tasa promedio de 1,3% al año. Por otro lado, la ciudad de Cuenca al sur del Ecuador, también registra tasas importantes de crecimiento, esta pasó de 277 mil habitantes en el 2001, a 524 mil en el 2010 y para el 2017 su número de habitantes fue de 603 mil; Cuenca creció a una tasa promedio anual del 2%.

La inexistencia de programas de capacitación dirigidos a funcionarios del sistema judicial para atenuar la creciente congestión fue otra deficiencia en la administración de justicia, “esta falta de conocimientos y desarrollo de habilidades que permitan el uso adecuado de los recursos disponibles influyó en la congestión judicial que por años constituyó un gran peso para la administración de justicia” (Cunalata 2018, 15). Todos estos problemas no solo agravan la congestión judicial, sino que obstruyen la correcta aplicación de las normas legales

³² Carta sobre independencia judicial en Ecuador:
<https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/carta-sobre-independencia-judicial-en-ecuador>.

en los procesos judiciales, las cuales deben ser reconsideradas para ajustarlas a la dinámica de las interacciones sociales, los procesos judiciales deben simplificar la resolución de demandas y no comprometer la calidad de las decisiones judiciales.

Los niveles de corrupción en la justicia ecuatoriana también es otro factor que se suma a la necesidad de una reforma judicial. Basabe-Serrano (2013) explica los determinantes de este problema para Ecuador y otros dos países en cinco niveles: i) En el contexto social, donde el grado de tolerancia social a la corrupción, la presencia de grupos criminales y la falta de mecanismos de transparencia, promueven actos ilícitos en el sistema judicial. En un segundo nivel ii) El funcionamiento interno del sistema judicial, donde es importante la formación profesional de los jueces, su carga de trabajo y el respeto a los mecanismos que proporciona la carrera judicial para promover y premiar su trabajo. Como tercer nivel iii) Los factores económicos también son relevantes para explicar la corrupción judicial; aquí es importante el salario de los jueces y mientras más bajos sean estos, mayor será la propensión a la corrupción.

En el cuarto y quinto nivel – pero no menos importante – funcionan iv) Los factores institucionales, en donde la concentración de competencias jurisdiccionales y administrativas juega un rol fundamental en la presencia de corrupción judicial; y v) El entorno político, donde el grado de dispersión del poder político influye sobre los niveles de corrupción judicial. En conclusión, se evidencian niveles alarmantes de corrupción judicial, en el último periodo analizado en su estudio (2008-2011) “es donde se observa un deterioro severo en la conducta ética de los jueces ecuatorianos con una puntuación de 3,76/10” (Basabe-Serrano 2013, 94), destacando la estancada situación de los procedimientos judiciales tanto en normativa penal como civil en Ecuador frente a los ágiles procesos de Chile.

Asimismo, entre sus principales hallazgos: “los diseños institucionales en los que existen mayores instancias de impugnación o un mayor número de procedimientos, suelen ser más proclives a pagos ilegítimos u otras formas de corrupción judicial” (Basabe-Serrano 2013, 79). Lo que es muy evidente en Ecuador y que ha propiciado congestión, corrupción y desconfianza ciudadana en el sistema de justicia. La congestión judicial también tiene costos tanto para el Estado como para los ciudadanos, la lentitud en la resolución de las controversias judiciales aumenta los costos de gestión judicial para el Estado, entendidos estos como una mayor cantidad de recursos materiales y humanos destinados a la gestión judicial; para el

ciudadano en cambio, implica mayor costo y tiempo disponible en los juzgados, tiempo que tendría que sustituir por su trabajo.

Bajo estas consideraciones, nace la propuesta de reformar el Código de Procedimiento Civil vigente desde 1861³³, con el propósito de mejorar los procesos de gestión judicial dándole mayor preponderancia al diálogo directo entre el juez y las partes procesales; así, el 21 de enero del 2014 el entonces presidente del Consejo de la Judicatura y su homólogo de la Corte Nacional de Justicia - en ejercicio de sus funciones - presentan a la Asamblea Nacional el proyecto de reforma al aún vigente Código de Procedimiento Civil (CPC), lo que constituiría el inicio de la reforma procesal más importante y destacable en Ecuador en los últimos años.

2.2.La implementación del COGEP y sus cambios sustanciales

Una vez presentada la propuesta de reforma el 5 de febrero de 2014, el Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto y lo remitió a la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado para ser analizado por el Pleno de la Asamblea Nacional; posteriormente, se remitió el Informe para su aprobación y publicación en Registro Oficial el 22 de marzo de 2015 en el Suplemento número 506, para ser implementado un año después según lo establece el Código Orgánico de la Función Legislativa³⁴. El 22 de mayo del 2016 entra en vigencia el nuevo Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el cual según su Art. 1., “regula el proceso de gestión judicial en materias: Civil, Familia, Laboral, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario”; el mismo constituye un cambio trascendental hacia la litigación oral sustentado en el uso de la palabra y contrapone el uso tradicional del papel y la escritura, los cambios sustanciales respecto a su predecesor se pueden observar a continuación.

Tabla 1. Cambios sustanciales: CPC vs. COGEP³⁵

Ámbito	Código de Procedimiento Civil (CPC)	Código Orgánico General de Procesos (COGEP)
Procesos	84 procedimientos	4 procedimientos
Método predominante	Escrito	Oral
Competencias	Todas del juez	Traspaso de competencias a Notarios

³³ Perez, Alfredo. (1984). “Fundamentos del Derecho Civil Ecuatoriano”. Editorial Universitaria. Quito, Ecuador.

³⁴ Presentación del COGEP a la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-de-justicia-y-estructura-del-estado/43838-jalkh-acude>.

³⁵ El CPC estuvo vigente hasta el 21 de mayo del 2016 y el COGEP inició su vigencia el 22 de mayo del 2016.

Trámite y expediente	Largo y complejo	Simplificado
Resolución del juez	En despacho o audiencia	En audiencia

Fuente: Sistematización de datos del Repositorio de la Función Judicial, Consejo de la Judicatura

Como se puede observar en la (tabla 1) los procedimientos para la gestión de juicios pasaron de 84 a solamente 4 con la implementación del COGEP: Ordinario, Sumario, Monitorio y Ejecutivo. Cada procedimiento establecido consigna la gestión de los juicios dependiendo de la materia a la que pertenece, asimismo, con la reducción del número de procesos “se esperaba” una reducción del tiempo de resolución de demandas mediante la simplificación de trámites y la desburocratización judicial.

Aquellas demandas que no tienen previsto un trámite especial se gestionarán mediante procedimiento Ordinario, este procedimiento es el único que contempla dos audiencias: preliminar y de juicio; específicamente, las controversias que “priven del dominio, posesión o tenencia de algún inmueble o de algún derecho real de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis constituido sobre un inmueble o de otros derechos que legalmente pertenecen a un tercero” (COGEP Art. 290) podrán ser tramitados por este procedimiento. Las demandas a tramitarse por procedimiento Sumario son las relacionadas a la prestación de alimentos para niños y adolescentes, laborales, mercantiles y deudas de baja cuantía; en este procedimiento rige el esquema de una sola audiencia con dos etapas: la primera de saneamiento, fijación de los puntos en debate y conciliación; y la segunda de prueba y alegatos. Específicamente establece los siguientes tipos de controversias en el Art. 332 del COGEP:

[1] Ordenadas por la ley [2] Las acciones posesorias... [3] Pretensiones relacionadas a la determinación de alimentos... [4] Divorcio contencioso... [5] Las controversias relativas a incapacidades y declaratoria de interdicción y guardas [6] Honorarios profesionales, cuando la pretensión no sea exigible en procedimiento monitorio o ejecutivo... [7] Oposición a los procedimientos voluntarios [8] Despido intempestivo de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia... [9] Las generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación.

Por procedimiento Monitorio se litigan el cobro de deudas que no excedan las cincuenta remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general y que no conste en título ejecutivo; Específicamente las demandas sobre las que se ha probado la existencia de deuda en cualquiera de las siguientes formas (COGEP Art. 356):

[1] Mediante documento, cualquiera que sea su forma y que aparezca firmado por la deudora o el deudor o con su sello, impronta o cualquier otra señal física o electrónica [2] Mediante facturas o documentos... [3] Mediante la certificación expedida por la o el administrador del condominio... [4] Mediante contrato o una declaración jurada de la o del arrendador de que la o el arrendatario se encuentra en mora del pago de las pensiones de arrendamiento por el término que señala la ley... [5] La o el trabajador cuyas remuneraciones mensuales o adicionales no hayan sido pagadas oportunamente.

Cuando la demanda pretende el cobro de deuda sustentado por documento ejecutivo – indistinto del monto –, el procedimiento de trámite será por Ejecutivo. El Art. 347 del COGEP establece como títulos ejecutivos:

[1] Declaración de parte hecha con juramento ante un juzgador competente [2] Copia y la compulsas auténticas de las escrituras públicas [3] Documentos privados legalmente reconocidos por decisión judicial [4] Letras de cambio [5] Pagarés a la orden [6] Testamentos [7] Transacción extrajudicial [8] Los demás a los que otras leyes otorguen el carácter de título ejecutivo.

Pese a la enorme heterogeneidad en la naturaleza de las demandas, incluso por su materia o su procedimiento, comparten un esquema general de gestión impuesto por el COGEP, el cual puede ser resumido en cinco etapas fundamentales, cada una con su trámite correspondiente y las condiciones establecidas por la normativa vigente; estas pueden ser observadas con mayor detalle en el siguiente esquema.

Figura 1. Esquema general de trámite judicial en ámbito del COGEP



Nota: El esquema aplica a todos los procedimientos en materia: Civil, Familia, Laboral y Contencioso Administrativo - Tributario
 *La Audiencia preliminar es requisito previo a la Audiencia de juicio exclusivamente en Procedimiento Ordinario

Fuente: Código Orgánico General de Procesos (COGEP), 2015

En la (figura 1) vemos que el trámite inicia con el ingreso de la demanda en las unidades jurisdiccionales distribuidas en el territorio nacional, para seguidamente ser calificada de acuerdo a los requisitos estipulados en el COGEP, la tercera etapa – si la demanda ha calificado – corresponde a la citación de las partes procesales para poner a su conocimiento tanto la calificación de la demanda como la interposición del proceso judicial al demandado. Seguidamente, el demandado realiza la contestación a la demanda anteponiendo los argumentos y pruebas que correspondan, para que finalmente el juez competente examine los alegatos y dichas pruebas y proceda a convocar a audiencia preliminar (para el caso de las demandas tramitadas por proceso Ordinario) o audiencia definitiva de juicio (para el resto de los procedimientos) a las partes procesales; en donde se motivará un acuerdo entre las partes o se receptará la sentencia del juez.

Otra de las características fundamentales del COGEP, es que las etapas procesales y la gestión general de la demanda debe cumplir los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal;³⁶ como veremos más adelante, el principio de celeridad tiene una relevancia especial para el propósito de esta tesis. Adicionalmente, el COGEP establece un sistema de audiencias con tres funciones principales: i) Brindar información de alta calidad para las decisiones del juez; ii) Generar un entorno en el que las partes ejercen sus derechos a partir de la contradicción; y iii) Concebir la publicidad de las decisiones judiciales, especialmente de la forma en la que éstas se toman.³⁷

El sistema procesal de carácter oral prioriza la forma de comunicación dinámica entre las partes procesales y el juez, esto deber garantizar la celeridad e inmediación en la forma en la que se toman las decisiones, las partes procesales generan la información y pruebas de la misma, argumentan y contra argumentan en presencia del juez, dando como resultado una decisión judicial en presencia del juez y de las partes procesales. En efecto, las partes procesales tienen el propósito de convencer al juez de sus argumentos y la responsabilidad de probar cada uno de ellos para así facilitar al juzgador toda la información necesaria para la adopción de una decisión razonable, motivada y apegada a la doctrina del derecho, cumpliendo con las leyes y normativas en todas sus etapas.

³⁶ Estos principios han sido establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, Art. 168, numeral 6.

³⁷ Código Orgánico General de Procesos (COGEP):

<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/component/content/article/449>.

2.2.1. El principio de celeridad procesal en el COGEP

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 169: "... la celeridad procesal es un medio para la realización de la justicia y sus normas harán efectivas las garantías del debido proceso y por lo tanto no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades", por tanto, la celeridad como medio, se refiere a las normas y procedimientos que rigen la gestión judicial o cada una de sus etapas procesales. Estas normas y procedimientos, se transforman en mecanismos con el propósito de satisfacer la demanda judicial de forma expedita, rápida y acertada para evitar retrasos injustificados, lo que impone, exigencias y responsabilidades sobre los operadores de justicia en cada una de sus unidades jurisdiccionales.

La implementación del COGEP es una forma de imponer un nuevo esquema de procedimiento judicial que priorice el tiempo de ejecución en cada etapa del proceso, desde el ingreso de la demanda al sistema judicial a través de las ventanillas en las unidades jurisdiccionales distribuidas en el territorio nacional, hasta su resolución y sentencia en audiencia en presencia de las partes procesales y el juez competente. La celeridad procesal implica la existencia de plazos cortos respecto a la normativa anterior, esto también significa la actuación directa tanto del actor como del demandado, al presentar las pruebas de descargo y al defenderse adecuadamente, los procesos judiciales en este marco, sostienen el orden social y resarcan la vulneración de derechos.

Las principales características del principio de celeridad procesal, es que el proceso judicial se debe desarrollar dentro de los plazos establecidos por la norma y evitar así demoras injustificadas que provoquen perjuicios sobre las partes procesales (actor y demandado), como lo establece el COGEP, la adopción de resoluciones se realiza mediante la aplicación del sistema oral y de forma directa en las audiencias. Para procurar procedimientos ágiles y rápidos, se impone una tramitación judicial a través de rangos de tiempo, los cuales deben cumplirse expresamente, este tipo de esquema procesal evita las formalidades innecesarias que le significaban a la gestión judicial tiempos de retraso que perjudican tanto a la administración de justicia como a los usuarios judiciales.

Otra característica fundamental del principio de celeridad es la eficacia jurídica, la cual representa la validez de la ley para ser aplicada en los tiempos establecidos ajustado a su desarrollo, etapas y plazos previstos, la autoridad judicial debe considerar el tiempo

establecido en el COGEP para resolverlo de forma oportuna. Las interposiciones del COGEP exige a las partes procesales actuar conforme a derecho en el planteamiento de sus pretensiones, sus representantes o abogados deben ser éticos en el desempeño de su trabajo y en la defensa de los intereses de sus representados sin abusar de la doctrina legal ni retrasar los procesos; es decir, la correcta aplicación del COGEP implica una obligación implícita de las partes procesales para aplicar responsablemente el derecho sobre los hechos propuestos.

Capítulo 2

Metodología, fuentes de información y datos

1. Inferencia causal en la reforma judicial: Métodos, alcances y limitaciones.

1.1. Inferencia y mecanismos causales

El uso de información es fundamental en todo proceso de investigación y por ende en la evaluación de reformas de cualquier índole, a partir de dicha información se puede realizar inferencias que nos brinden la oportunidad de observar el fenómeno con mayor detalle de lo que se podría observar generalmente. Siguiendo a King, Keohane y Verba (2000, 18), la inferencia es de dos tipos: por un lado, descriptiva que “utiliza observaciones del mundo para revelar otros hechos que no se han observado”, por otro lado, la inferencia causal que “identifica efectos causales mediante la observación de los datos”³⁸ ambas dimensiones de la inferencia caracterizan distintas dimensiones del fenómeno estudiado pero a su vez complementan el trabajo de investigación científica.

La palabra que mejor define a la inferencia causal es la “explicación” que tiene mayor alcance que una “descripción” de los datos observados, aunque la inferencia causal posee tácitamente cierto grado de incertidumbre que afecta la fiabilidad de la misma, esta debe detallarse cuidadosamente junto con los resultados obtenidos y más aún al tratarse de reformas judiciales en las que intervienen un sinnúmero de factores que podrían afectar el resultado a evaluar. Los cambios producidos por las reformas requieren de explicaciones sistemáticas que permitan entender la interacción de un conjunto de actividades denominadas el mecanismo causal, “mediante el cual se produce un efecto o se cumple un propósito” (Gerring 2007, 3); en consecuencia, la descripción de los elementos que componen el mecanismo causal permite identificar los medios que impulsan una relación entre causa y efecto.

Sin embargo, en la literatura se ha reconocido la potencial existencia de varios mecanismos causales que provocarían un cambio sobre los resultados observados, por tanto, el mecanismo causal también puede convertirse en una combinación de mecanismos causales, los cuales pueden estar inter-conectados mediante relaciones lógicas, el orden e importancia de los sucesos es fundamental para entender su impacto de forma integral (Gertler et al. 2011;

³⁸ King, Gary., Keohane, Robert y Verba, Sidney. (2000). “El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos”. Madrid: Alianza.

Khandker, Koolwal y Samad 2010; James 2011). El mecanismo causal también puede ser entendido como un encadenamiento de resultados donde intervienen distintos eslabones en un proceso de gestión, desde su implementación hasta sus resultados o efectos; para la política judicial, el proceso de gestión está definido en la normativa legal vigente, la cual ha sido implementada y es susceptible a cambios, donde cada elemento influye sobre los resultados y el proceso de gestión desencadena el mecanismo causal por el cual se origina un cambio sobre el resultado final.³⁹

El análisis del mecanismo causal producido por la implementación de una reforma judicial, también permite identificar el eslabón del proceso de gestión que no funciona adecuadamente y que potencialmente represente un riesgo para el correcto funcionamiento de la reforma en general. En efecto, la aplicación de normas correctivas brinda a las autoridades judiciales la oportunidad de mejorar el funcionamiento del sistema y la comprensión del mecanismo causal, permite definir las variables para evaluar el funcionamiento y los resultados de la reforma judicial, con ello, la recopilación y extracción de información está en función de dichas variables y se adapta a las necesidades del evaluador, lo que constituye evidencia tangible y que posteriormente será sometida a pruebas de rigurosidad.

Los cambios pueden ser susceptibles a medición a través de indicadores para determinar el grado de cumplimiento de una determinada reforma. Sin embargo, no todos los resultados de una reforma pueden ser medibles, para lo cual debe imperar un análisis integral que permita mayor comprensión sobre los resultados y sus alcances. La distinción entre los resultados deseados y los resultados obtenidos, así como los elementos que influyen y moldean esos resultados, permitirá describir las dinámicas entre los elementos subyacentes al proceso de cambio, sobre todo en reformas judiciales en las que distintas perspectivas inciden sobre la forma de entender los procesos de gestión judicial.

1.2. Condiciones para evaluar una reforma judicial

Las reformas se han posicionado como el principal instrumento de política judicial, puesto que, implementar, sustituir o suprimir elementos que componen el sistema permiten ajustar la oferta de servicios a la creciente demanda judicial. En efecto, la evaluación de las reformas constituye un pilar fundamental en la construcción de sistemas judiciales eficientes que

³⁹ Voigt, Stefan. (2008). "Determinants of judicial efficiency: A survey". Institute of Law & Economics, University of Hamburg, Johnsalle 35, Hamburg, Germany.

garanticen derechos ciudadanos a costos razonables para el Estado. Sin embargo, para Gertler et al. (2011, 10) “no toda política justifica una evaluación de impacto”, por los recursos y esfuerzos que estas implican, es necesario considerar en primer momento su tamaño o cobertura: ¿la reforma podría afectar a un gran número de usuarios judiciales?; las reformas más importantes son aquellas que afectan gran parte del sistema y por ende pueden incidir sobre el bienestar de un gran número de personas.

Los costos asociados a la reforma es otro elemento a considerar al momento de decidir evaluar o no los resultados de las mismas, generalmente reformas con mayor cobertura o un gran número de beneficiarios involucrados implican ingentes cantidades de presupuesto; asimismo, si la reforma en cuestión es de carácter innovador, posee características de adaptación a otros ámbitos, o sus resultados podrían ser útiles para diseñar o ajustar otras reformas, son factores que motivan llevar a cabo procesos de evaluación de impacto (Gertler et al. 2011).

Seguidamente, es importante definir lo que se va a evaluar, las reformas pueden tener efectos sobre distintos aspectos del sistema judicial, algunos previsible y otros no, los objetivos planteados en el diseño de reforma judicial permiten identificar el principal aspecto sobre el cual la implementación de la reforma propone generar un cambio o quiénes serán sus beneficiarios. Los resultados de evaluación de reformas, genera información sobre su efectividad a partir de la cual se discuten recomendaciones que impulsan mejoras en la provisión de los servicios judiciales, por su versatilidad, la evaluación puede realizarse en cualquier momento del ciclo de reforma: antes (*ex-ante*), durante (*ex-dure*) o después (*ex-post*) de su implementación.⁴⁰

Las evaluaciones *ex-ante* permiten incorporar mejoras en el diseño de reformas antes de su implementación, puesto que determinan los mecanismos a través de los cuales la reforma tendría un potencial impacto e identificar sus efectos subyacentes, representando un ahorro para la administración de justicia y sobre todo la posibilidad de intervenciones más efectivas en beneficio del usuario judicial. Incluso la incorporación de la opinión ciudadana al diseño de reforma, otorga herramientas al proceso de evaluación para hacerla más incisiva y brindar mayores detalles sobre sus potenciales resultados.

⁴⁰ Gertler, Paul., Martínez, Sebastián., Premand, Patrick., Rawlings, Laura y Vermeersch, Christel. (2011). “La evaluación de impacto en la práctica”. Banco Mundial. Washington DC 20433, USA.

La evaluación ex-dure por otro lado, sistematiza la implementación de la reforma y observa en intervalos de tiempo sus efectos sobre variables que han sido afectadas por la misma mientras esta es implementada, por sus características, la modificación de la reforma en pleno proceso de implementación, permite moldear el comportamiento de los actores involucrados para mejorar su efectividad, todo este proceso aplaza los tiempos de implementación definitiva pero sus beneficios para el usuario judicial pueden compensarlo.

La evaluación ex-post, mide los resultados del impacto de reformas implementadas al compararlos con observaciones no afectadas por la reforma, una de las ventajas esenciales de este tipo de evaluaciones es que permiten evaluar entre los resultados obtenidos y los esperados generando información valiosa y contraponiendo la situación previa a la implementación de la reforma. Por las características de la implementación del COGEP y las particularidades de las demandas judiciales, la presente tesis se enmarca en este tipo de evaluación de impacto.

Los resultados asociados a la reforma se internalizan para la cobertura de la misma o en el diseño de otras reformas con el propósito de ser más eficientes en los ciclos de inversión (evitar errores y aprender de la experiencia), lo que se traduce en una mejor asignación de recursos estatales y una orientación efectiva de futuras reformas judiciales de similares características. La experiencia producida por una reforma brinda la ventaja de predecir resultados de aplicar esa reforma en otro contexto o sus ajustes para obtener mejores resultados, en este punto también es útil combinar los resultados de reformas similares con el propósito de obtener una panorámica más amplia sobre los mecanismos causales subyacentes.⁴¹

Los efectos de las reformas pueden ser de variada índole y deben considerarse integralmente. En consecuencia, “la herramienta ideal para el estudio de reformas debe alinearse con los objetivos planteados por las mismas” (Caballero y Concha 2001, 62) y su análisis exhaustivo debe propender la imparcialidad; al respecto, los evaluadores pueden pertenecer a la propia institución o pueden ser ajenos a ella, indistintamente de quienes la realicen debe primar los principios de ética e imparcialidad, porque sus resultados repercuten sobre las decisiones de las autoridades judiciales y orienta una adecuada asignación de recursos estatales.

⁴¹ Más detalles sobre la teoría del cambio, disponible en: <http://www.theoryofchange.org/toco-software/#2>.

1.3. Métodos de evaluación de reformas judiciales

Para Buscaglia y Ulen (1997), el análisis de reformas para Latinoamérica no evidencia una clara correlación entre el nivel de recursos disponibles y la eficiencia judicial. Los métodos de evaluación de impacto ofrecen una alternativa para medir el efecto causal de reformas en ausencia de información específica - limitada por la disposición de los datos o las características de la reforma a evaluar - y aislando el efecto potencial de otros factores que podrían influir sobre el resultado; los efectos identificados mediante el proceso de evaluación son atribuibles específicamente a su implementación y proporciona una valoración más objetiva del éxito o no de la reforma.

Existe en la literatura varios métodos de evaluación con propiedades únicas, los cuales deben ajustarse tanto a la naturaleza de la reforma a evaluar como a las necesidades del investigador, estos métodos deben ser explícitos de tal forma que permitan identificar sus alcances, limitaciones y permitan la replicabilidad con el fin de mejorar la fiabilidad de los resultados.⁴² Dado que el objetivo de cada evaluación de impacto es evidenciar un efecto causal, la implementación de una reforma constituye la “causa”, mientras que el resultado atribuible a esa reforma constituye el “efecto”.⁴³

El proceso lógico para identificar el efecto de una reforma es comparar: lo que ocurrió, frente a lo que habría ocurrido en ausencia de esa reforma. Sin embargo, en ocasiones es difícil determinar lo que habría ocurrido como un evento hipotético en ausencia de la reforma, la literatura denomina a este escenario el contrafactual,⁴⁴ el cual puede ser construido a partir del método adecuado, puesto que la correcta representación del contrafactual será determinante en los resultados del efecto de la reforma; un ejemplo más claro de la naturaleza del contrafactual es presentado por King, Keohane y Verba (2000, 94), quienes exponen que “Si fuera posible volver a poner en marcha la historia, con y sin la nueva normativa, tendríamos mucho más control a la hora de hacer una estimación del efecto causal de la ley”; lo que resalta su importancia en la generación de resultados fiables, dado que “... los contrafactuales están estrechamente relacionados a la existencia de relaciones causales” (Brady 2008, 220).

⁴² King, Gary., Keohane, Robert y Verba, Sidney. (2000). “El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos”. Madrid: Alianza.

⁴³ Para más detalles sobre causalidad, ver el capítulo X: Box-Steffensmeier, J., Brady, Henry y Collier, David. (2008). “The Oxford Handbook of Political Methodology”. Oxford University Press. New York, USA.

⁴⁴ “Un contrafactual es una afirmación contraria al hecho; es decir una afirmación de lo que habría sucedido en un escenario contrario a lo que sucedió” (Brady et al. 2008, 220).

Cada método disponible para la construcción del contrafactual impone ciertos supuestos, bajo los cuales el grupo afectado por la reforma (tratamiento) es comparable con el grupo no afectado por la reforma (contrafactual); en consecuencia, “los supuestos pueden y deben justificarse mediante cualquier información colateral o investigación anterior que se pueda aportar, siempre que se reconozca explícitamente” (King, Keohane y Verba 2000, 102). Los métodos de evaluación de impacto se dividen en tres grandes grupos dependiendo de sus particularidades para estimar el contrafactual: experimentales, cuasi-experimentales y no experimentales,⁴⁵ básicamente la asignación al tratamiento define estructuralmente el tipo de método que se debe usar (aleatoria o no aleatoria).

En los métodos experimentales no hay mayor inconveniente para determinar el contrafactual, puesto que se tiene a disposición observaciones que han sido tratadas y no tratadas por la reforma. En este caso el método de Selección Aleatoria (SA) garantiza homogeneidad entre el contrafactual y el grupo de tratamiento, puesto que la única diferencia entre ambos es la probabilidad de ser o no ser afectado por la reforma en cuestión.

Cuando existe un proceso de selección para ser tratado por la reforma, se recurre a los métodos no experimentales como el denominado Diferencia Simple (SD por sus siglas en inglés), el cual compara el grupo seleccionado para ser tratado por la reforma, con el grupo no seleccionado; sin embargo, en este caso es difícil determinar que el contrafactual sea una buena representación del grupo afectado por la reforma – por la selección previa –. Este proceso introduce implícitamente un sesgo de selección⁴⁶ y por tanto, la diferencia observada entre ambos grupos podría ser el impacto de la reforma, también podría ser debido a las condiciones que determinó su selección para ser tratados por la reforma, o podría combinar ambos efectos.

Los métodos cuasi-experimentales por otro lado, permiten construir contrafactuales a partir de la información disponible, dentro de este grupo, el método de Pareamiento por Puntaje de Propensión (PSM por sus siglas en inglés) construye un grupo idéntico al tratado por la reforma, emparejando las características observables entre las observaciones tratadas y no

⁴⁵ Khandker, Shahidur., Koolwal, Gayatri y Samad, Hussain. (2010). “Handbook on impact evaluation”. The World Bank. Washington DC, USA.

⁴⁶ Sesgo de selección: “El sesgo de selección se produce cuando las razones por las que cada individuo participa en un programa se correlacionan con los resultados de interés de la intervención. Este sesgo se registra normalmente cuando el contrafactual no es elegible o se autoexcluye del tratamiento” (Gertler et al. 2011).

tratadas;⁴⁷ en otros términos, para cada observación tratada por la reforma, se identifica otra observación con similares características no tratada por la reforma. Otro método cuasi-experimental es el Diseño de Regresión Discontinua (RDD por sus siglas en inglés), el cual se puede aplicar en aquellos casos en el que un criterio específico (umbral) determina ser tratado o no por la reforma, por lo tanto, este método supone que las observaciones tratadas por la reforma son idénticas a aquellas no tratadas por la reforma siempre y cuando ambos grupos se encuentren próximos al umbral, este puede ser una fecha específica en la que la reforma ha sido implementada (Khandker, Koolwal y Samad 2010).

Con las definiciones expuestas, el método de RDD se ajusta mejor a las características de la reforma a evaluar, puesto que la implementación del COGEP el 22 de mayo del 2016 dispone un cambio en el proceso de gestión de demandas constituyéndose el grupo de tratamiento; mientras que las controversias registradas con la normativa anterior son identificadas como el grupo de control y el umbral es definido por la fecha de implementación de la reforma, la cual separa el proceso de gestión de demandas a comparar y la homogeneidad entre ellas mejora según la proximidad al umbral.

El modelo RDD determinará la celeridad en la resolución de las demandas, dependiendo de parámetros estructurales (naturaleza del juicio, tipo de procedimiento, sexo, experiencia y educación del juez), recursos institucionales (secretarios y ayudantes judiciales asignados, salas de audiencia, etc.) y condiciones iniciales medida a través de la carga de trabajo recibida. El efecto estimado producido por la reforma, puede considerarse para inferir un potencial descenso de la congestión judicial o prever un aumento de la demanda resultante (Priest 1989).⁴⁸

Entonces, ¿En qué medida la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) ha tenido éxito? es la pregunta a responder en la presente tesis; para ello, se propone la aplicación de Diseño de Regresión Discontinua (RDD) comparando el grupo de demandas antes y después de la implementación de la reforma, para medir su efectividad sobre el tiempo de resolución o celeridad judicial.

⁴⁷ Khandker, Shahidur., Koolwal, Gayatri y Samad, Hussain. (2010). "Handbook on impact evaluation". The World Bank. Washington DC, USA.

⁴⁸ La hipótesis de Priest, establece que "los esfuerzos de reformas pueden aumentar la cantidad de demandas judiciales, sin lograr ningún efecto sustancial sobre los niveles de retraso" (Priest 1989, 558).

1.3.1. Diseño de Regresión Discontinua (RDD) en la evaluación del efecto del COGEP

Evaluar el impacto de reformas judiciales presenta un problema fundamental, y es que no es posible observar la misma demanda antes y después de la reforma simultáneamente; sin embargo, podemos obtener el impacto promedio en el tiempo de resolución, comparando las demandas antes de la reforma, con un grupo similar después de la reforma. El método de Diseño de Regresión Discontinua (RDD) permitirá seleccionar dos grupos de demandas con características observables similares, en periodos de tiempo muy próximo a la fecha de implementación del COGEP, lo que implica la selección de un periodo de tiempo considerando la naturaleza de las demandas y sus etapas procesales, así como el trade-off entre tiempo y homogeneidad, puesto que, en intervalos de tiempo más amplios existe mayor probabilidad de que las demandas difieran en sus variables inobservables.

El método RDD tiene dos características principales: i) “discontinuidad en el punto de corte” (Hahn, Tood, y Van der Klaauw 1999, 3); y ii) “aleatorización local” (Lee 2007, 2). Es decir que los cambios en la variable de resultado están definidos tanto por el punto de corte (implementación de la reforma), como por la proximidad de las observaciones a dicho punto (alcance local). Más específicamente, la primera característica implica que “la dirección y magnitud del salto es una medida directa del efecto causal del tratamiento sobre el resultado de las observaciones” (Jacob y Zhu 2012, 5); la segunda característica describe que “la aleatorización local está basada en la premisa que la diferencia entre las observaciones situadas justo por arriba y por abajo del punto de corte es aleatoria; por lo tanto, cualquier diferencia entre ambos grupos puede ser causada por el tratamiento” (Jacob y Zhu 2012, 6).

La aplicación de RDD implica que las observaciones en ambos grupos (arriba/abajo del punto de corte) sean idénticas y supone la ausencia de factores que afecten el resultado objeto de la evaluación, esto es, que tras la implementación del COGEP los usuarios judiciales no cambian su comportamiento, por tanto, los resultados solo pueden ser aplicables a las demandas cercanas a la implementación del COGEP, esta es la razón por la que el procedimiento tiene un alcance local. La discontinuidad en el punto de corte es fundamental considerando las circunstancias de la reforma judicial, al garantizar que no existen otras políticas judiciales que puedan afectar el resultado en el periodo de tiempo seleccionado, aislar el efecto de otros factores es importante en el procedimiento de evaluación, esto con el propósito de identificar el efecto producido por la reforma judicial en cuestión.

Asimismo es necesario identificar el periodo de tiempo a evaluar, esto para la construcción de dos grupos comparables muy próximos a la implementación del COGEP, en muchos estudios probar resultados con distintos periodos temporales es una medida de consistencia; sin embargo, para este caso, la principal característica para seleccionar el periodo de tiempo son los plazos establecidos en el mismo COGEP, donde el plazo de dieciocho meses antes y después de implementada la reforma resulta prudencial considerando las controversias que implican un mayor tiempo de gestión, como aquellas competentes a la administración pública (Contencioso Administrativo y Tributario).

La elección del periodo de tiempo tiene una connotación especial en el análisis de RDD, “si el periodo de tiempo es demasiado corto, el gráfico será disperso y la relación entre la variable de control y resultado será difícil de ver; igualmente, si el periodo de tiempo es demasiado amplio, el salto observado en el punto de corte será menos visible” (Jacob y Zhu 2012, 11). Para identificar el efecto causal de la reforma sobre el tiempo de resolución, se compara las demandas cercanas a la fecha de implementación del COGEP, aislando los efectos sobre la variable de resultado, RDD permite obtener una buena aproximación del cambio en los tiempos de resolución atribuible al COGEP. La especificación del modelo considera a las principales variables que influyen sobre la resolución de las demandas y de las que se dispone información.

$$DR_{lmi} = \alpha + \tau COGEP_l + \beta X_{lmi} + \gamma \delta_l + \varphi_{lm} + \varepsilon_{lmi}$$

Dónde, DR_{lmi} es el número de días para la resolución de la demanda "l" correspondiente a la materia "m" e instancia "i" desde su ingreso al sistema judicial; $COGEP_l$ es la variable de tratamiento, igual a 1 si la demanda es tramitada y resuelta mediante COGEP e igual a 0 si la demanda es tramitada y resuelta con la normativa anterior. Asimismo, X_{lmi} es un vector de covariables que incluye: el número de audiencias y la carga laboral; δ_{lmi} un vector de covariables asociadas al juez asignado a la demanda, que incluye: nivel académico alcanzado y experiencia del juez; φ_{lm} es un conjunto de efectos fijos del tamaño poblacional del cantón donde ingresó la demanda y por la heterogeneidad de la demanda, se distingue entre el tipo de acción: alimentos, divorcios, etc. Finalmente ε_{lmi} es el término de error, el cual recoge la información omitida en el modelo.

El procedimiento propuesto consiste en observar el desempeño de la variable dependiente (tiempo de resolución en días laborables), para seguidamente identificar discontinuidad en la variable de asignación a la reforma. La aplicación de RDD permitirá medir el efecto de la implementación del COGEP sobre el tiempo de resolución de la demanda según la materia e instancia a la que pertenecen.

1.3.2. Estrategia de identificación de demandas judiciales

La identificación de controversias nos permite segmentar dos grupos a ser comparados, el grupo de control compuesto por aquellas demandas gestionadas con la normativa anterior - Código de Procedimiento Civil (CPC) - y el contrafactual o grupo de tratamiento compuesto por aquellas demandas gestionadas con la normativa vigente, es decir por la reforma que dio lugar a la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), para ello, el criterio de identificación es establecido por la fecha de implementación del COGEP el 22 de mayo del 2016⁴⁹. Sin embargo, por mandato de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana, se prorrogó de manera excepcional la entrada en vigencia del COGEP en la provincia de Manabí por el desastre natural ocurrido en abril de ese mismo año⁵⁰, en consecuencia, el presente estudio incluye información meramente descriptiva para Manabí, pero no formará parte de las estimaciones causales. La identificación debe cumplir la siguiente condición:

$$Litigio_{CPC} = 0 \mid \text{fecha de ingreso del litigio} < 22 \text{ de mayo del } 2016$$

$$Litigio_{COGEP} = 1 \mid \text{fecha de ingreso del litigio} \geq 22 \text{ de mayo del } 2016$$

Bajo la condición de identificación y considerando la fecha de resolución dentro del periodo de análisis establecido, el grupo de control estaría conformado por las demandas ingresadas y resueltas desde 01 de enero del 2015 hasta el 21 de mayo del 2016; mientras que el grupo de tratamiento (COGEP) lo conformaría aquellas demandas ingresadas y resueltas desde el 22 de mayo del 2016 hasta el 31 de diciembre del 2017. Cualquier controversia ingresada con la normativa anterior y resuelta en el periodo del COGEP queda automáticamente descartada,

⁴⁹ Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/proyectos-codigo-monetario-financiero-y-codigo-general-de>.

⁵⁰ Mandato de la Disposición Transitoria Novena de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana: http://www.funcionjudicial-carchi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=947:el-24-de-octubre-entrara-en-vigencia-el-cogep-en-manabi-&catid=39:noticias-home.

esto con el fin de no afectar la comparabilidad entre ambos grupos, preservando el equilibrio temporal y manteniendo a los dos grupos compensados en términos de volumen.

1.3.3. Alcances y limitaciones del modelo RDD para evaluar el efecto del COGEP

Una de las principales características del método RDD es su enfoque de análisis alrededor del punto de corte o fecha de implementación de la reforma, el cual se podría considerar como un potencial del método al estimar el efecto causal de la reforma sobre las demandas alrededor de la fecha de implementación del COGEP, pero que, al mismo tiempo se convierte en una debilidad porque limita el número de observaciones que se puedan incluir en el análisis. El trade-off entre número de demandas y consistencia de resultados es fundamental para determinar el periodo de tiempo a analizar, al incluir un gran número de demandas mejora la potencia estadística de las estimaciones, considerando el criterio de asignación a la reforma, pero podría reducir la confianza sobre sus resultados a medida que nos alejamos de la fecha de implementación de la reforma.

El método de RDD destaca por su aplicación en presencia de discontinuidad en la variable de asignación a la reforma, con este fin, se aplicará el test de McCrary el cual permitirá evidenciar el salto o discontinuidad producido por la estrategia de identificación de demandas y que conducirá a la correcta aplicación del método RDD y la obtención de resultados fiables.⁵¹ Por otro lado, las estimaciones de un modelo de RDD pueden estar sesgadas en la medida en que sus variables explicativas no sean independientes de factores no considerados en el modelo planteado, la literatura especializada denomina a esto el problema de “endogeneidad”,⁵² sin embargo para este caso, como veremos más adelante, las variables incluidas en el modelo son independientes entre sí mismas y de otros factores.

Las reformas judiciales pueden influir directa o indirectamente sobre grupos no considerados dentro de su etapa de diseño, estos son denominados “spillovers”⁵³ y pueden resultar difíciles de identificar; afortunadamente, la implementación del COGEP afecta a las demandas

⁵¹ McCrary, Justin. (2006). “Manipulation of the running variable in the Regression Discontinuity Design: A density test”. National Bureau of Economic Research (NBER). Technical Working Paper 334. Cambridge, MA.

⁵² Angrist y Pischke (2009, 109), definen a la endogeneidad como: “aquella situación (variables omitidas, errores de medida, simultaneidad, etc.) donde las variables explicativas están determinadas conjuntamente dentro del sistema, así: $Cov[x_j, u] \neq 0$ ”.

⁵³ “Los spillovers es un tema potencialmente grave en experimentos de campo y la importancia de esta preocupación varía según el caso. Los Spillovers atenúa el efecto de tratamiento estimado al hacer que el grupo de control sea parcialmente tratado” (Druckman et al. 2011, 232).

especificadas en su normativa y su homogénea aplicación evita sesgos de estimación producidos por la influencia de spillovers. El número de demandas incluidas en cada grupo (control y tratamiento) también deben estar compensados con el propósito de evitar sesgos en las estimaciones al aplicar el método de RDD; en efecto, es importante observar las características de cada grupo y confirmar así su homogeneidad. La validez interna de los resultados dependerá asimismo del cumplimiento de las siguientes propiedades:

- Independencia: la implementación de la reforma no afectó la naturaleza de las demandas ingresadas al sistema judicial.
- Exclusión: el COGEP afecta el tiempo de resolución de las demandas mediante los canales procedimentales definidos en la misma.
- Monotonicidad: los usuarios judiciales no retiran sus demandas interpuestas a causa de la implementación del COGEP (efectos no esperados del COGEP).

2. Fuentes de información y datos

La información necesaria para llevar a cabo una evaluación sobre reformas judiciales es de trascendental importancia, su correcta documentación y disponibilidad permitirá realizar inferencias alineadas con los objetivos de la evaluación, permitiendo su monitoreo y la generación de resultados que contribuyan a mejorar la toma de decisiones de las autoridades judiciales. Los resultados de la evaluación de impacto reflejan su efecto sobre aspectos específicos de la reforma, la información subyacente a la implementación de la reforma permite dimensionar dichos efectos e identificar aspectos del sistema que no funcionan adecuadamente y que podrían representar un determinante de la inconformidad del usuario judicial.

Distinguir entre el tipo de información disponible ayuda a definir los propósitos de la evaluación: “la información cuantitativa y cualitativa son muy diferentes. La primera se basa en números y métodos estadísticos que a través de medidas numéricas caracterizan y analizan aspectos del fenómeno estudiado; parte de casos concretos para llegar a una descripción general o para comprobar hipótesis causales y busca medidas que otros investigadores puedan reproducir fácilmente. Por el contrario, la información cualitativa abarca una amplia gama de enfoques, pero por definición, ninguno de ellos se basa en medidas numéricas. Este tipo de trabajo se centra generalmente en un caso o en un reducido número de ellos” (King, Keohane y Verba 2000, 14).

Tanto la información cualitativa como la cuantitativa complementan un adecuado estudio de evaluación de impacto, la información cualitativa relacionada a la implementación de la reforma como a su funcionamiento, permite explicar los resultados obtenidos mediante los datos cuantitativos, que estiman los efectos producidos por la reforma mediante la aplicación de métodos según el tipo de información disponible y la naturaleza mismas de la reforma. Para la presente tesis, la información cualitativa la proporciona el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el cual tipifica los procedimientos de gestión de casos en materia Civil, Familiar, Laboral y Contenciosa Administrativo y Tributario. Cada artículo establecido en el COGEP contempla un aspecto específico de la gestión judicial y que deberá ser acogido por el funcionario judicial.

La información cuantitativa por otro lado, es el pilar de la investigación mediante los cuales se observa un determinado fenómeno y su desenvolvimiento, por esta razón, el registro y detalle del proceso por el que se generan los datos es fundamental en la obtención de resultados válidos y consistentes, estos datos pueden representar cada aspecto del proceso de gestión judicial lo cual depende de los métodos de sistematización y la validación de información. La información cuantitativa proviene del Sistema Automático de Trámite Judicial del Ecuador (SATJE) administrado por el Consejo de la Judicatura, el cual registra las demandas ingresadas a nivel nacional en una sola base de datos, asociando al identificador de la demanda información respecto a: fecha de ingreso, procedimiento, materia, acción, número de audiencias, dependencia judicial, fecha de resolución y sentencia y asimismo, la identificación del juez asignado para la resolución de la demanda.

Pese a que el SATJE es operativo desde el año 2008, este ha sido sometido a distintas mejoras a través del tiempo, puesto que el registro de demandas en las distintas unidades judiciales tiene su dificultad tanto por la naturaleza del ámbito judicial como a debilidades del sistema, lo que podría afectar el tiempo de resolución de juicios y el correcto desempeño de los operadores de justicia. La información generada por el SATJE cuenta con controles de calidad y consistencia con periodicidad mensual, sobre el cual se actualiza la etapa de las demandas y sus movimientos; la unidad de observación es la demanda mediante la cual se identifica a cada caso ingresado al sistema judicial según los procedimientos generales de registro de información en las distintas dependencias judiciales distribuidas en el territorio nacional. El estudio propuesto es comparado de n grande, dado que los métodos de evaluación de impacto se basan en la comparabilidad entre dos grupos; y n grande, puesto que la unidad de

observación proviene del SATJE, la información necesaria para estimar el efecto causal de la implementación del COGEP sobre la celeridad judicial es:⁵⁴

- Identificador de la demanda
- Fecha de ingreso
- Provincia
- Cantón
- Judicatura (Unidad Judicial, Tribunal o Sala de Corte Provincial)
- Procedimiento
- Materia
- Acción
- Fecha de resolución
- Sentencia
- Cédula del juez asignado a la demanda.
- Experiencia laboral (desde fecha de inicio de relación laboral en el sistema judicial)
- Años de escolaridad

La base de datos resultante, contiene el registro de 710.523 demandas ingresadas y resueltas durante el periodo 01 de enero 2015 – 31 de diciembre 2017, excluyendo archivos, abandonos, desestimaciones y otras demandas que no han sido resueltas bajo el régimen de audiencias. el COGEP segmenta la base de datos en dos periodos de tiempo igualmente proporcionales: el periodo ex-ante desde el 01 de enero del 2015 hasta el 21 de mayo del 2016; mientras que el periodo ex-post desde el 22 de mayo del 2016 hasta el 31 de diciembre del 2017.

⁵⁴ Para más detalle sobre las variables y el tipo de información utilizada ver el libro de códigos y variables de “El efecto de la reforma procesal sobre la celeridad judicial: evidencia causal para Ecuador”.

Capítulo 3

Dinámica del sistema judicial en ámbito del COGEP y su efecto sobre la celeridad judicial en Ecuador

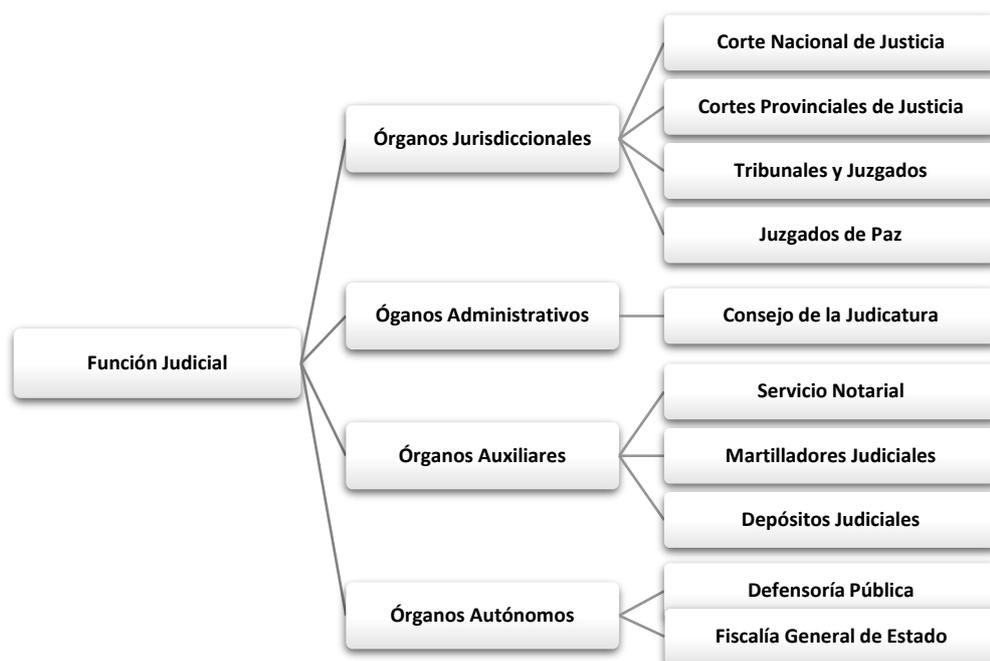
1. Caracterización de la oferta y demanda de servicios judiciales en ámbito del COGEP

La evidente necesidad de mejorar el sistema judicial en Ecuador ha llevado históricamente a los hacedores de política a la implementación de una serie de reformas, en este sentido, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) es un instrumento que interpone a la oralidad como elemento fundamental y promueve a la celeridad en la gestión judicial, con el propósito de garantizar a la sociedad una justicia oportuna y de calidad.⁵⁵ Una justicia oportuna y de calidad implica que un litigante indiferentemente de su estrato y condición social, tiene acceso equitativo a servicios judiciales, conoce con claridad el proceso que determina su caso y obtiene una resolución legítima en un intervalo de tiempo aceptable; en este capítulo se caracterizará la oferta y demanda judicial en ámbito del COGEP que permitirán aproximar un diagnóstico sobre su situación.

Para identificar la importancia del COGEP dentro del sistema judicial es necesario analizar la estructura general del sistema de justicia ecuatoriano, de acuerdo al Código Orgánico de la Función Judicial, la justicia en el Ecuador la ejercen distintos órganos los cuales están compuestos por instituciones con competencias específicas e interrelacionadas como se detalla en el siguiente gráfico.

⁵⁵ Pazmiño, Katty. (2012). “Análisis del sistema de justicia en Ecuador como un servicio público en el territorio”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Ecuador.

Figura 2. Estructura de la función judicial en el Ecuador



Fuente: Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), 2009

Como se puede observar en la (figura 2), el órgano administrativo comprende al Consejo de la Judicatura como el único órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la función judicial; los órganos jurisdiccionales, están compuestos por Tribunales, Cortes Provinciales de Justicia y la Corte Nacional de Justicia; los órganos autónomos, corresponden a la Fiscalía General del Estado y Defensoría Pública; los órganos auxiliares por otro lado comprenden al Servicio Notarial, Martilladores, Depositarios y Síndicos judiciales.⁵⁶

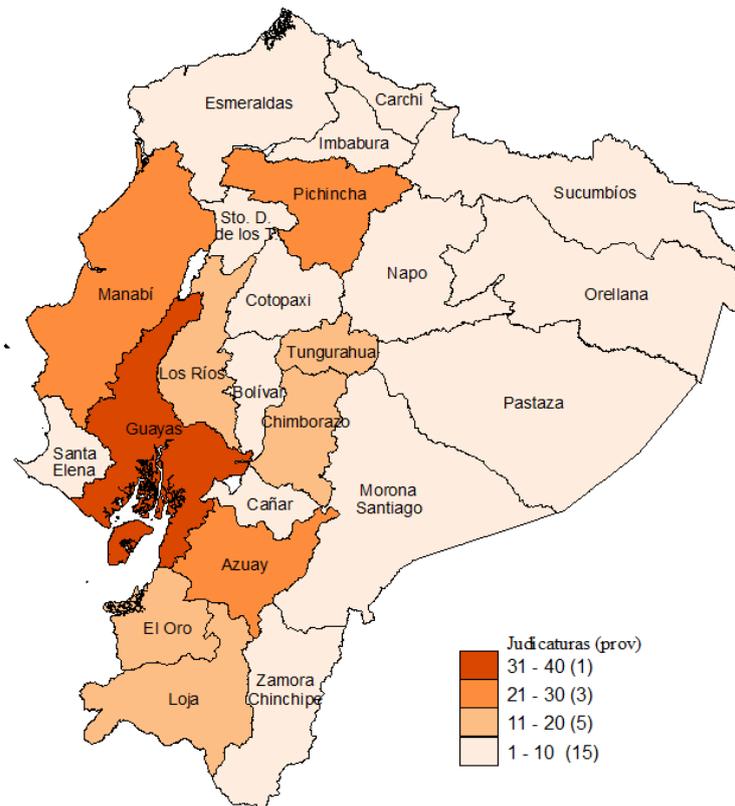
Sin embargo, la presente tesis comprende al órgano jurisdiccional del sistema judicial, su funcionamiento depende de la articulación entre personal: jueces, secretarios, administrativos, etc.; recursos asignados: unidades jurisdiccionales, salas de audiencia, ordenadores, etc.; y de gestión: sistemas informáticos y códigos de conducta y procedimientos. El COGEP es la normativa que establece los procesos de gestión judicial en materias no penales y por tanto afecta a un gran número de demandante judiciales a nivel nacional.

⁵⁶ Código Orgánico de la Función Judicial, Consejo de la Judicatura.

1.1. Oferta de servicios judiciales en ámbito del COGEP

La interacción de un conjunto de elementos hace posible la gestión de controversias en el sistema de justicia, la caracterización de la oferta de servicios judiciales implica observar la distribución tanto del capital humano como elemento fundamental en todo proceso de gestión e infraestructura destinada al servicio del usuario judicial en ámbito del COGEP. El análisis de la distribución de las unidades jurisdiccionales asume a priori, que una correcta asignación de ellas a través del territorio contribuye a un mejor acceso de la ciudadanía a los servicios judiciales, bajo este precepto, se espera que las provincias con mayor concentración de judicaturas registren el mayor volumen de demanda judicial lo cual podrá ser corroborado al analizar de igual forma la distribución de la demanda judicial.

Figura 3. Distribución provincial de judicaturas con competencia COGEP - 2017*



*Registro con corte al 31/12/2017

Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE)

Como podemos observar en la (figura 3) de las 275 judicaturas con competencia COGEP a nivel nacional, 135 de ellas han sido establecidas en cada una de las 11 provincias de la Sierra; seguidamente, 105 judicaturas se encuentran distribuidas entre 6 provincias de la Costa; mientras que 33 judicaturas permiten otorgar servicios judiciales en las 6 provincias

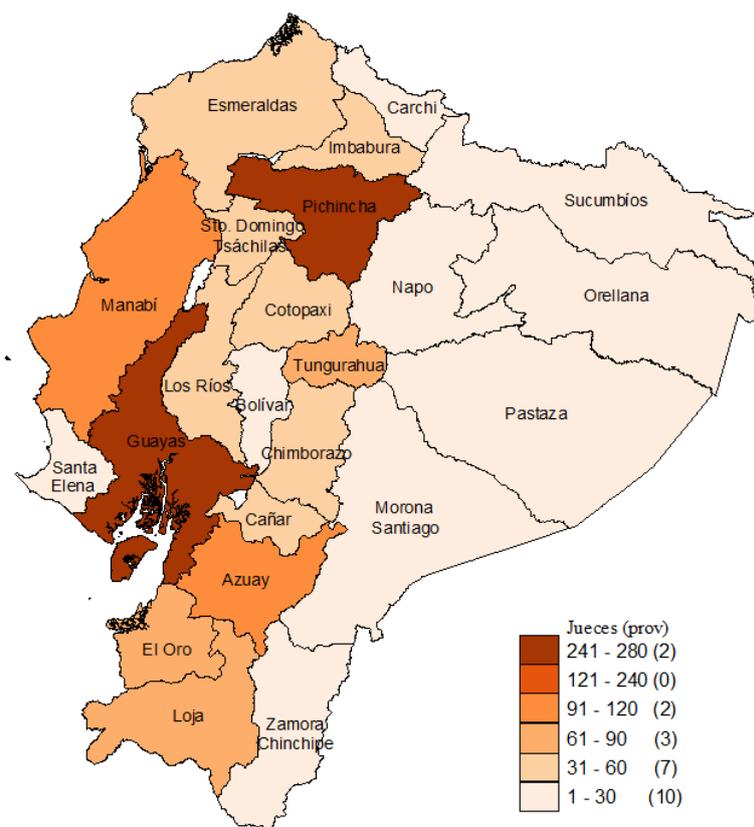
Amazónicas; por último, en la región insular han sido establecidas 2 juzgados. Como es evidente, existe una mayor concentración de juzgados en la región Costa porque se distribuyen en un reducido número de provincias, existiendo en esta región un promedio de 18 juzgados por provincia; a diferencia de las regiones Sierra, Oriente e Insular donde ese promedio es de 12, 6 y 2 juzgados por provincia respectivamente.

Las provincias con mayor número de juzgados son precisamente las provincias más pobladas, Guayas con 4 millones de habitantes al año 2017 según proyecciones del INEC⁵⁷ dispone de 31 juzgados, Pichincha con 3,2 millones de habitantes al mismo año cuenta con 27 juzgados, seguidas por Manabí con 27 juzgados, Azuay con 21 juzgados, El Oro y Loja con 18 y 17 juzgados respectivamente; en contraparte con las provincias de Pastaza, Napo y Orellana con tan solo 3, 4 y 5 juzgados respectivamente, sin olvidar a la provincia de galápagos con 2 juzgados disponibles para el acceso a los servicios judiciales en ámbito del COGEP.

Adicionalmente, el análisis de la distribución de jueces en el territorio permite identificar su asignación en las distintas juzgados para responder a la demanda judicial y asociar dicha asignación a las características y realidades que presenta cada localidad; recordemos que los jueces representan un recurso fundamental en el proceso de gestión judicial, al ser quienes según el art. 172 de la Constitución: “administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley”. Asimismo, esperamos que las provincias con mayor cantidad de juzgados concentren el mayor número de jueces, aunque esto no necesariamente implique conclusiones sobre su efectividad o celeridad en la resolución de las controversias.

⁵⁷ Proyecciones INEC en base al Censo de Población y Vivienda (CPV, 2010).

Figura 4. Distribución provincial de jueces con competencia COGEP – 2017*



*Registro con corte al 31/12/2017

Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE).

La (figura 4) permite observar una gran diferencia en la asignación de jueces, al igual que en las judicaturas, vemos que del total de 1.392 jueces con competencia COGEP a nivel nacional, las provincias Amazónicas concentran solamente 95 de dichos jueces, mientras que en las provincias de la región Costa se concentran 549 jueces; sin embargo, como podemos apreciar, la mayoría de jueces competentes en ámbito COGEP están prestando sus servicios en las distintas provincias pertenecientes a la región Sierra (estos son 745 jueces), por tanto, las provincias de la Sierra concentran a más de la mitad de los jueces a nivel nacional.

En la desagregación por provincia, vemos que al igual que con el caso de las judicaturas, las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí concentran casi la mitad de los jueces a nivel nacional, estos son 264, 256 y 105 jueces respectivamente; seguidas por las provincias del Azuay con 101 jueces, El Oro y Loja con 70 y 68 jueces respectivamente; en las provincias de Cañar, Cotopaxi, Chimborazo e Imbabura el número de jueces se concentran menos de 50 jueces en cada una de dichas provincias; las provincias con menos número de jueces son

Napo, Pastaza y Orellana con 16, 14 y 11 jueces respectivamente, y por supuesto Galápagos donde se registra solamente 3 jueces.

Relacionando el número de jueces con el número de juzgados, podemos deducir que los juzgados tienen una mejor distribución en el territorio; esto es, la mitad de los juzgados a nivel nacional (49%), se distribuyen entre 5 provincias: Guayas, Pichincha, Manabí, Azuay y Loja; mientras que la mitad del número de jueces a nivel nacional (48%) se distribuye entre 3 provincias: Pichincha, Guayas y Manabí. Asimismo, la relación jueces-juzgado permite evidenciar las grandes diferencias, a decir, las provincias más pobladas Pichincha y Guayas registran el mayor número de jueces por juzgado 10 y 8 jueces por juzgado respectivamente; en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas también se registra 8 jueces por juzgado; seguida por la provincia de Tungurahua donde se registran 7 jueces por juzgado y en la provincia de Imbabura y Azuay se registran 5 jueces por cada juzgado; el resto de provincias en el territorio dispone de 4 o menos jueces por juzgado competente en ámbito del COGEP.

Otra muestra de la gran brecha de distribución territorial se observa en Zamora Chinchipe donde 18 jueces han sido distribuidos en 6 juzgados, frente a la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas donde casi el doble del número de jueces (34) han sido distribuidos entre 4 juzgados. En efecto, en Zamora Chinchipe son competentes 3 jueces por juzgado, mientras que en Santo Domingo de los Tsáchilas esta relación es de 8 jueces por juzgado (el anexo 1 muestra el detalle del número de jueces y juzgados por provincia).

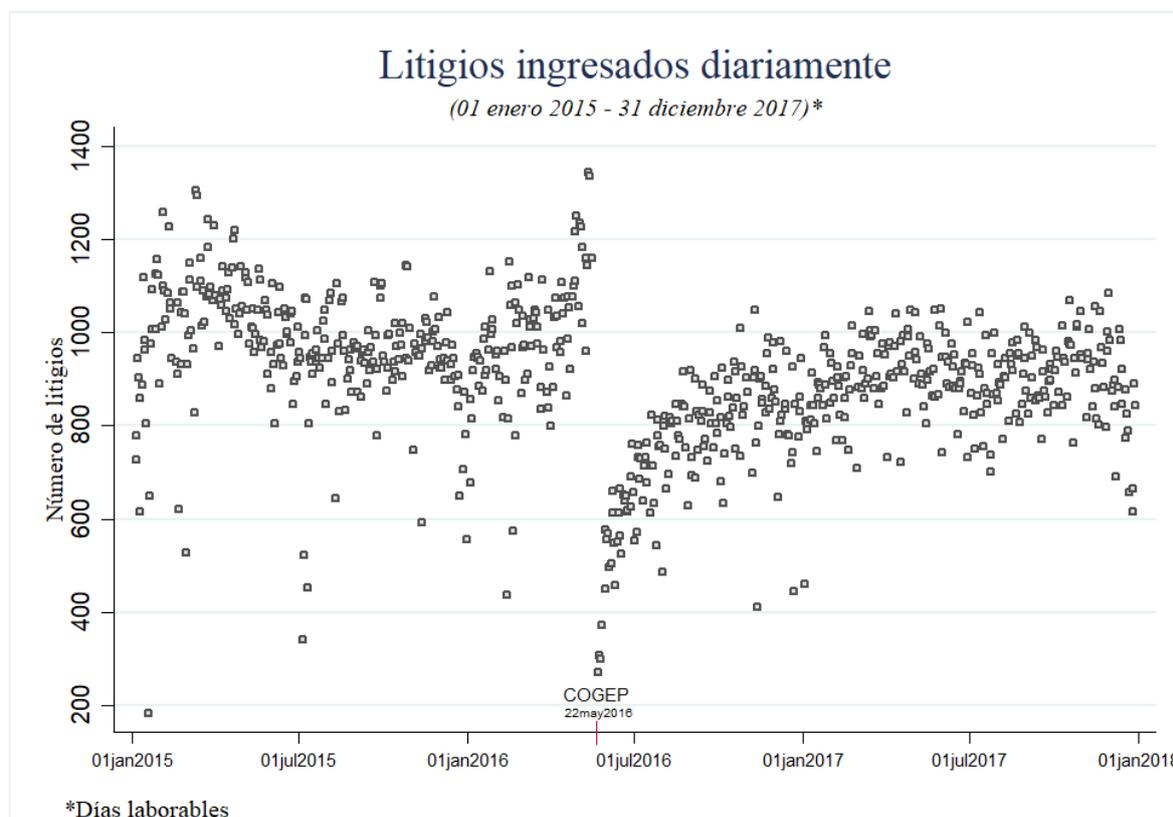
1.2. Demanda judicial en ámbito del COGEP

La multitud de interacciones sociales originan conflictos, cuando esto sucede, las personas involucradas se convierten en potenciales litigantes, de ellos, una parte decide judicializar su controversia; de hecho, estudios han demostrado que una fracción pequeña del conflicto social es judicializado para su resolución, mencionemos para el caso de EE.UU. el estudio de Ostrom y Kauder (1994)⁵⁸ quienes estimaron que solo un 4% de las disputas civiles llegan a juicio. En el Ecuador no hay estudios de este tipo, pero se puede dimensionar a la demanda judicial considerando el número de demandas que periódicamente ingresan al Sistema Automático de Trámite Judicial de Ecuador (SATJE), el COGEP abarca un gran espectro del conflicto social, esto es, los juicios en materia: Familia, Civil, Laboral, Contencioso

⁵⁸ Ostrom, Brian y Kauder Neil. (1994). "Examining the work of state courts, 1994: A national perspective from the court statistics project". National Center for State Courts. Williamsburg, VA.

Administrativo y Contencioso Tributario, que en su conjunto representan el 46% de la demanda judicial registrada a nivel nacional⁵⁹, su evolución temporal se puede observar a continuación.

Figura 5. Evolución de la demanda judicial en ámbito del COGEP



Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE).

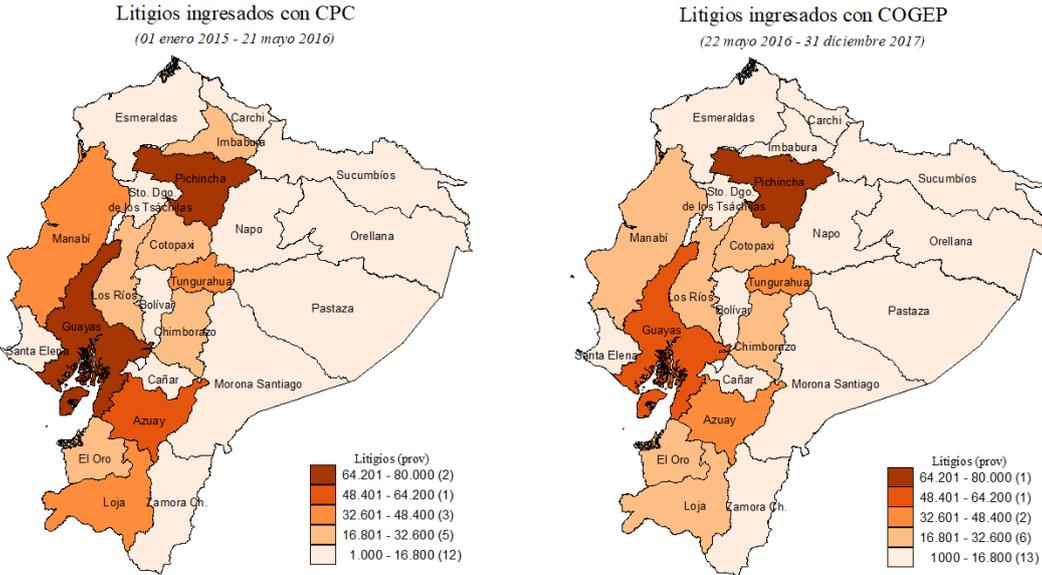
Como es evidente en la (figura 5) en todo el periodo de análisis la demanda judicial registra un promedio de 993 demandas diarias ingresadas al sistema judicial; sin embargo, el día posterior a la implementación del COGEP el 22 de mayo del 2016 se observa un cambio importante, la demanda disminuye a 271 controversias ingresadas ese mismo día, para consecuentemente recuperar los niveles de ingreso a medida que pasa el tiempo. La evolución refleja una baja volatilidad de la demanda judicial a excepción de la fecha de implementación del COGEP, puntualmente se puede observar que los usuarios judiciales ingresaron más demandas los días previos a la implementación de la reforma lo cual es una señal del efecto provocado por el cambio en la normativa, en consecuencia, el día previo a la implementación del COGEP se registró un ingreso de 1.345 demandas.

⁵⁹ Según el SATJE, en el año 2017 ingresaron al sistema Judicial 629.382 juicios, de los cuales 287.196 pertenecen al ámbito del COGEP.

Los primeros días post implementación del COGEP, el número de demandas ingresadas sigue siendo bajo, al cabo de un mes, para octubre del mismo año, el número diario de demandas ya superaba las 800 y para mayo del 2017 – un año después de la implementación del COGEP – ya habían alcanzado las 1.100 al día. Pese al incremento, el promedio de ingreso diario post implementación del COGEP no alcanza los niveles del periodo en comparación, aquel regido por la anterior normativa el Código de Procedimiento Civil (CPC), como es evidente, durante ese periodo ingresaron en promedio 1.028 demandas al día con CPC, frente a las 865 demandas después de implementado el COGEP. El test de medias sugiere que la diferencia de 163 demandas ingresadas al día es estadísticamente significativa como se puede apreciar en el anexo 2.

Complementando el análisis de distribución territorial de jueces y judicaturas, la siguiente figura permite observar la distribución de la demanda judicial tanto con la normativa anterior (CPC) como con la nueva reforma (COGEP), con el fin de identificar los posibles cambios de la demanda judicial en lugares específicos del territorio, considerando que por motivo del desastre natural ocurrido en abril del 2016 en Manabí la implementación del COGEP inició en octubre de ese mismo año.

Figura 6. Distribución provincial de la demanda judicial: CPC vs. COGEP



Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE).

En la (figura 6) podemos observar las provincias más trabajo-intensivas, corroborando lo encontrado con jueces y judicaturas, las provincias de la Sierra concentraron el 57% de la demanda judicial con la anterior normativa (CPC), y el 60% de la demanda judicial con la nueva reforma (COGEP). Las provincias de la Costa concentraron el 37% de la demanda judicial con CPC y este porcentaje se reduce tres puntos (34%) con la implementación del COGEP. Las provincias amazónicas conservan el 6% de la demanda judicial tanto antes como después de la implementación de la reforma.

Si bien la participación de la demanda judicial en las regiones es estable, a nivel provincial los datos muestran algo diferente, como lo vimos con la evolución temporal de la demanda judicial, el ingreso de demandas post implementación del COGEP se reduce un 5%, pasando de 364.424 causas con CPC a 346.099 causas con COGEP. Como era de esperar, por el retraso en la implementación del COGEP en la provincia de Manabí el ingreso de demandas se reduce a la mitad, pasando de 11.247 causas con CPC a 5.351 con COGEP; aunque en el resto de provincias, la implementación se dio de forma simultánea, la reducción de demandas ingresadas es evidente en la provincia de Santa Elena donde se redujo un 20%, seguida por las provincias de Azuay, Loja y Guayas con una reducción del 17%,13% y 12% respectivamente.

Las provincias que experimentaron menor reducción de la demanda judicial fueron Cotopaxi y Santo Domingo de los Tsáchilas donde se redujo un 6% y 5% respectivamente, seguida de Morona Santiago donde se redujo un 8% y en El Oro y Carchi se redujo un 9%; la reducción de causas registrada en la mayoría de provincias refleja la disminución agregada de la demanda judicial. En efecto, todas las provincias experimentaron reducciones de demanda tras la implementación del COGEP, a excepción de la provincia de Pastaza donde aumentó un 19%, pasando de 3.023 causas ingresadas a 3.594, seguido de la provincia de Esmeraldas donde se observa un crecimiento del 13%; en Pichincha por otro lado, el número de causas pasó de 76.524 a 82.017 lo que representó un 7% de aumento de la demanda (ver anexo 3).

1.3.Dinámica de la gestión judicial por materia e instancia jurisdiccional

Para caracterizar la situación actual del sistema judicial, es necesario relacionar a la naturaleza legal de la demanda (materia) con el nivel de jurisdicción (instancia), puesto que cada materia posee competencia a distintas instancias; como ya se especificó anteriormente, cada materia

establecida en el COGEP se asocia a determinada instancia en el Código Orgánico de la Función Judicial⁶⁰, el cual es resumido en la tabla a continuación.

Tabla 2. Niveles de competencia jurisdiccional

Materia	Instancia
Civil	1era instancia - Unidad Judicial
	2da instancia - Corte Provincial
Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (FMNA)	1era instancia - Unidad Judicial
	2da instancia - Corte Provincial
Laboral	1era instancia - Unidad Judicial
	2da instancia - Corte Provincial
Contencioso Administrativo	Instancia única
Contencioso Tributario	Instancia única

Fuente: Sistematización de datos del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), 2009

Como lo muestra la (tabla 2) las demandas de naturaleza Civil, Familia y Laboral funcionan en dos instancias: unidad judicial y sala de corte provincial, las unidades judiciales también son consideradas de primera instancia por tratarse de dependencias donde se recepta la demanda judicial inicialmente; mientras que las salas de corte provincial son consideradas instancia de segundo nivel, donde se tramita aquellas demandas sobre las que se ha interpuesto recursos de apelación a determinada resolución judicial. Las demandas de carácter Contencioso, es decir aquellas que corresponden a las controversias con la administración pública se receptan únicamente en tribunales y se especializan en: Administrativo y Tributario.

Dependiendo de la demanda, el actor o demandante recurrirá a las distintas dependencias jurisdiccionales distribuidas en todo el territorio para hacer cumplir la garantía de sus derechos ciudadanos. Las unidades judiciales y tribunales acogen la judicialización de las controversias en primera instancia, mientras que las cortes provinciales acogen las impugnaciones a las resoluciones judiciales con el propósito de confirmar, modificar, revocar o invalidar la resolución judicial impugnada⁶¹. Como señalamos anteriormente, el ámbito del

⁶⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 113. Ejercicio de la Acción.

⁶¹ El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) establece las competencias para cada una de las instancias jurisdiccionales: unidad judicial, tribunal o sala de corte provincial.

COGEP comprende 5 materias y la participación de cada una de ellas depende de la frecuencia con la que los usuarios judiciales registran sus demandas; en el cuadro siguiente podremos observar el tipo de materia en análisis con mayor y menor controversia en Ecuador.

Tabla 3. Demandas ingresadas y resueltas por materia e instancia (2015 - 2017)

Materia	Instancia	Demandas ingresadas				Demandas resueltas			
		CPC		COGEP		CPC		COGEP	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Familia	1era instancia - Unidad judicial	181.405	50%	190.721	55%	105.855	60%	144.202	59%
	2da instancia - Corte Provincial	6.600	2%	2.609	1%	5.669	3%	2.361	1%
Civil	1era instancia - Unidad judicial	130.089	36%	110.635	32%	41.332	23%	67.308	28%
	2da instancia - Corte Provincial	9.805	3%	7.226	2%	5.800	3%	4.098	2%
Laboral	1era instancia - Unidad judicial	23.426	6%	25.719	7%	14.056	8%	20.045	8%
	2da instancia - Corte Provincial	5.784	2%	1.877	1%	3.160	2%	1.193	0%
Contencioso Administrativo	Instancia única	5.928	2%	5.118	1%	1.602	1%	3.367	1%
Contencioso Tributario	Instancia única	1.387	0%	2.194	1%	429	0%	1.641	1%
Total		364.424	100%	346.099	95%	177.903	100%	244.215	100%

Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE)

Independientemente de la instancia en la que han sido ingresadas las demandas, la (tabla 3) muestra que las controversias en ámbito Familiar representan más de la mitad de las controversias ingresadas (alrededor del 60%); seguidos por las demandas en materia Civil con alrededor del 30%; las demandas en materia Laboral representan aproximadamente el 8% y finalmente las demandas Contenciosas Administrativa y Tributaria con menos del 2% de las controversias registradas a nivel nacional.

Comparando la normativa anterior CPC: 01 enero 2015 – 21 mayo 2016, con el periodo post-reforma (COGEP): 22 mayo 2016 – 31 de diciembre 2017, también se puede observar una reducción del ingreso de demandas al sistema judicial en casi todas las materias excepto en Familia, Laboral y Contencioso Tributario donde se observa un aumento de las demandas ingresadas tras la implementación del COGEP. Al considerar la instancia jurisdiccional, a excepción de las controversias en materia de Familia donde las demandas ingresadas en unidad judicial aumentan y en sala de corte provincial disminuye, en todas las materias

restantes tanto en unidad judicial como en sala de corte provincial se observa una misma tendencia.

Un aspecto a destacar de la composición de la demanda ingresada al sistema judicial nacional, es que conserva su proporción tanto antes como después de la implementación del COGEP, es decir, si por un lado observamos una reducción de la demanda, la cantidad de estos en las distintas materias e instancias permanece constante observándose una estabilidad del usuario judicial en sus pretensiones de litigación. En consecuencia, bajo el régimen del CPC, las demandas en materia Familia ingresadas en unidad judicial representaron el 50% del total de controversias ingresadas, seguidos por las demandas en materia Civil - unidad judicial con el 36%, Laboral - unidad judicial representó un 6% y con menos del 2% las demandas ingresadas en Tribunales Contenciosos Administrativo y Tributario.

Tras la implementación del COGEP, la composición de la demanda se mantiene entre materia e instancia, es decir, continúa predominando el volumen de demanda en materia de Familia con un 55%, seguido por un 32% de demandas ingresadas en materia Civil, un 7% de demandas en ámbito Laboral y el 1% restante lo componen las demandas con el Estado (Contencioso Administrativo y Tributario). Para el caso de las demandas resueltas, vemos que se mantiene su participación, predominan las demandas en materia de Familia, aunque para los gestionados con COGEP reduce su participación al 59%, frente al nivel de resolución con CPC del 60%; esto no implica necesariamente que haya disminuido el volumen de demanda resuelta mediante COGEP, sino que aumentó la resolución en otras materias reduciendo la participación en materia Familia.

Desagregando por instancia, se evidencia las grandes diferencias entre unidad judicial y sala de corte provincial, esto responde a la lógica del sistema judicial, las demandas impugnadas en unidad judicial pasan a formar parte de la carga laboral en corte provincial, bajo el régimen del CPC apenas el 2% del número total de demandas ingresadas en materia Familia se registró en dependencias de la sala de corte provincial; en contraste, tras la implementación del COGEP este número de demandas representa apenas el 1% del total de demandas ingresadas. La situación del número de resoluciones es similar a nivel de corte provincial, vemos que con el CPC la participación fue de un 3% de las demandas impugnadas, mientras que con el COGEP dicha participación baja hasta el 1%.

En materia Civil vemos un mayor número de demandas ingresadas a nivel de corte provincial; bajo el CPC el 3% del total de demandas ingresadas proviene de impugnaciones en unidades judiciales con competencia en dicha materia, tras la implementación del COGEP dicha participación se reduce al 2%. El número de demandas resueltas mantienen la misma participación tanto antes como post COGEP. Las controversias en ámbito Laboral tienen aún menor participación en las salas de corte provincial, tanto con CPC como en COGEP el número de demandas ingresadas equivale al 1% del total de demandas; por otro lado, el número de demandas resueltas en esta misma instancia con CPC representó el 2% del total de resoluciones, sin embargo, tras la implementación del COGEP dicha proporción reduce a 0,5%.

Una vez caracterizada la composición tanto de la carga laboral como de la resolución, surge la necesidad de analizar la dinámica de la gestión judicial, esto es, identificar el nivel de desempeño de cada grupo jurisdiccional, determinado por la capacidad de resolución respecto a la carga laboral recibida en los dos periodos de tiempo propuestos y que constituyen la cohorte de la implementación de la reforma.

Tabla 4. Gestión judicial por materia e instancia (2015 - 2017)

Materia	Instancia	CPC			COGEP		
		Ingreso	Resolución	Tasa resolución	Ingreso	Resolución	Tasa resolución
Familia	1era instancia - Unidad judicial	181.405	105.855	58%	190.721	144.202	76%
	2da instancia - Corte Provincial	6.600	5.669	86%	2.609	2.361	90%
Civil	1era instancia - Unidad judicial	130.089	41.332	32%	110.635	67.308	61%
	2da instancia - Corte Provincial	9.805	5.800	59%	7.226	4.098	57%
Laboral	1era instancia - Unidad judicial	23.426	14.056	60%	25.719	20.045	78%
	2da instancia - Corte Provincial	5.784	3.160	55%	1.877	1.193	64%
Contencioso Administrativo	Instancia única	5.928	1.602	27%	5.118	3.367	66%
Contencioso Tributario	Instancia única	1.387	429	31%	2.194	1.641	75%
Total		364.424	177.903	49%	346.099	244.215	71%

Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE)

Como es evidente en la (tabla 4) la capacidad de gestión de demandas aumenta tras la implementación del COGEP el 22 de mayo del 2016, pasando en total de una tasa de resolución del 49% con la normativa anterior (CPC) a un 71% de resolución con la reforma

del COGEP, esto representó un aumento del 22% y en número de causas a 66.312 resoluciones adicionales respecto a la normativa anterior.

Las controversias Contenciosas (Administrativa y Tributaria) experimentaron la mayor variación en la tasa de resolución, estas aumentaron en un 44% y 39% respectivamente, seguido por el volumen de resolución registrada en materia Civil a nivel de unidad judicial, donde el aumento de la tasa de resolución significó un 29%; y un 18% y 17% de aumento observado en materia Laboral y Familia a nivel de unidad judicial respectivamente. La tasa de resolución de demandas aumenta en menor magnitud a nivel de corte provincial, para el caso de las controversias Laborales en un 9%, mientras que las controversias en ámbito Familiar en un 5% y finalmente en ámbito Civil la tasa de resolución reduce 2%, pasando del 59% bajo la normativa del CPC al 57% con la nueva reforma COGEP. En términos generales, el aumento de la tasa de resolución en cada materia e instancia analizada, se produce por el aumento en el número de demandas resueltas en detrimento de la menor carga laboral registrada tras la implementación del COGEP.

2. Estimación del efecto causal de la implementación del COGEP sobre la celeridad judicial

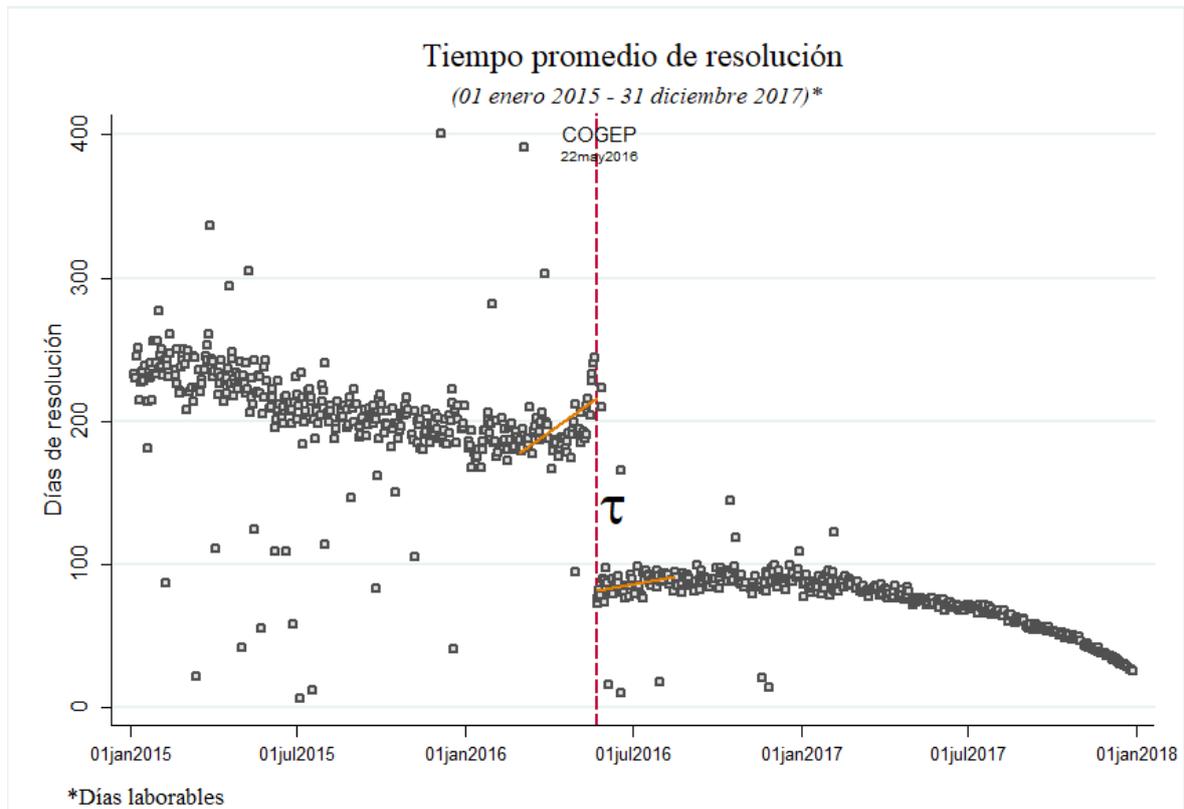
2.1.Celeridad judicial: una mirada a su evolución temporal

Las reformas han constituido la herramienta fundamental de política judicial, para que estas contribuyan al fomento de sistemas judiciales eficientes es necesario evaluar su efectividad. El sistema judicial ecuatoriano ha experimentado reformas durante mucho tiempo, sin embargo, es carente la información respecto al éxito de las mismas, en este apartado se iniciará caracterizando el tiempo de resolución de demandas o celeridad judicial, la misma que resulta de la diferencia en días laborables entre la fecha con la cual ingresó la demanda al Sistema Automático de Trámite Judicial de Ecuador (SATJE) y la fecha con la cual este fue resuelta; la celeridad judicial equivale al tiempo de gestión judicial para dar solución a las controversias ciudadanas.

Con esta aclaración, iniciamos observando la evolución temporal de la celeridad judicial con el propósito de identificar algún cambio en el periodo de tiempo analizado y sobre manera en la fecha de implementación del COGEP, para efectos de la estimación causal de la implementación de la reforma sobre la celeridad judicial, se procede a excluir a la provincia de Manabí del análisis, debido al retraso en su implementación, y evitar con ello algún sesgo

de estimación. El gráfico a continuación muestra para cada día laborable el promedio de tiempo de resolución entre las demandas resueltas el mismo día.

Figura 7. Evolución temporal de la celeridad judicial



Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE)

La (figura 7) muestra que la celeridad judicial mejora a medida que avanzamos en el tiempo, sin embargo, resalta el cambio representado por " τ ", el cual ocurre el día de la implementación del COGEP, el cambio ocurrido este día, marca una discontinuidad en la serie cambiando el patrón de celeridad judicial preestablecido desde la normativa anterior (CPC). De hecho, la discontinuidad también es el inicio de un periodo más estable para la celeridad judicial, es decir, si comparamos con el periodo de la normativa anterior (CPC), con el transcurso de los días la celeridad judicial promedio no cambia mucho respecto al día anterior, esto puede ser corroborado con la desviación estándar entre ambos periodos, el cual muestra que tras la implementación del COGEP las demandas son resueltas en periodos de tiempo menos volátiles.⁶²

⁶² La Desviación Estándar del número de días de resolución de las demandas resueltas con el Código de Procedimiento Civil (CPC) es $SD_{CPC} = 18,85$; mientras que la Desviación Estándar del número de días de

La discontinuidad también refleja una diferencia en la celeridad judicial, lo cual puede ser corroborado a través del *test* de medias; con la normativa anterior (CPC) el tiempo de resolución promedio fue de 187 días laborables lo cual se reduce a 65 días laborables en promedio tras la implementación del COGEP, la diferencia de 122 días es estadísticamente significativa (ver anexo 4). La pendiente de la serie próxima al punto de discontinuidad es fundamental para entender dos cuestiones, por un lado, se ajusta al patrón observado en la demanda judicial, recordemos que los días previos a la implementación del COGEP el número de demandas ingresadas aumentó exponencialmente, lo que se traduce en un aumento de la carga judicial y por ende un retraso en la gestión de dichas controversias (a mayor carga, menor celeridad judicial).

Por otro lado, la pendiente de la serie registrada días posteriores a la implementación del COGEP también es ascendente - aunque en menor grado -, pese a que recibe un volumen menor de demandas, este aumenta con el transcurso de los días, ampliando los tiempos de resolución; sin embargo, lo relevante es evidenciar la presencia de discontinuidad lo que genera un punto de inflexión sobre la celeridad judicial el día de la implementación del COGEP. En efecto, con la implementación del COGEP se observa mayor celeridad judicial o mayor agilidad en la resolución de demandas, pero esto aún no puede ser atribuido a la reforma; para ello, es necesario aplicar la metodología propuesta la cual permitirá medir el efecto de la reforma (τ) controlando la influencia de otros factores y atribuir con cierto grado de certeza el cambio observado sobre la celeridad judicial exclusivamente a la implementación de la reforma.

2.2. Identificación de discontinuidad en la demanda judicial

El método de Diseño de Regresión Discontinua (RDD) exige en su primera etapa, la identificación de discontinuidad en la variable de asignación a la reforma, una alternativa para lograr dicho cometido es la aplicación del test de discontinuidad de MacCrary el cual prueba estadísticamente la presencia de discontinuidad de la variable en el punto de corte⁶³. El test de McCrary se basa en la función de densidad que permite un análisis más preciso de la forma

resolución de las demandas resueltas con el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) es $SD_{COGEP} = 12,91$.

⁶³ McCrary, Justin. (2007). "Manipulation of the running variable in the Regression Discontinuity Design: A density test". National Bureau of Economic Research (NBER). Technical Working Paper 334. Cambridge, MA.

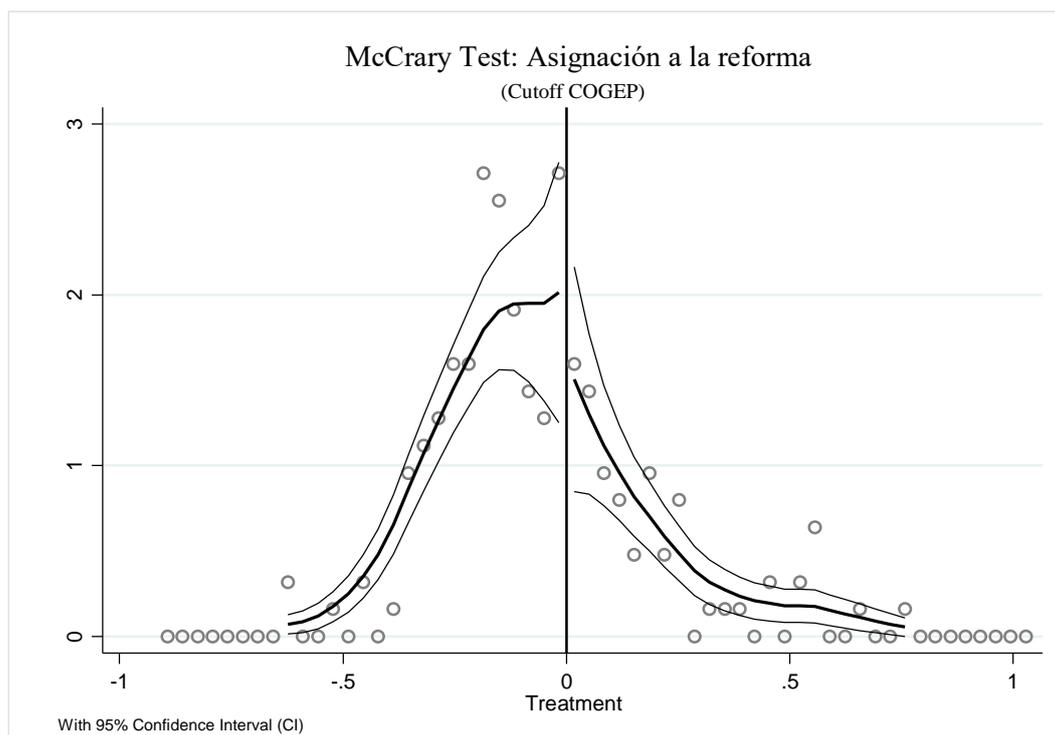
de la distribución de la variable, en otros términos, muestra una línea continua que representa una segmentación de la distribución de las observaciones sujetas a análisis, según la variable de asignación a la reforma.

Como en el caso de las funciones de distribución, el test de McCrary también permite identificar el grado de concentración de observaciones en rangos específicos de la variable, el área bajo la curva es la probabilidad de asignación a la reforma para un determinado grupo de demandas, en sectores de la curva con mayor prominencia se registrará la mayor concentración de observaciones (Gasparini, Cicowicz y Sosa 2013).⁶⁴ La estrategia de identificación de demandas detallada en el Capítulo 2., determina la asignación a la reforma según su fecha de implementación; las demandas ingresadas a partir del 22 de mayo del 2016 pertenecen a la nueva reforma procesal Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y las demandas ingresadas anteriormente pertenecen a la normativa del Código de Procedimiento Civil (CPC) vigente hasta el 21 de mayo del 2016.

Seguidamente veremos la aplicación del test de McCrary para identificar discontinuidad sobre la variable de asignación a la reforma como un punto de inflexión para evidenciar el efecto causal sobre el tiempo de resolución de las demandas judiciales. La segmentación originada por la implementación del COGEP, muestra la densidad de la distribución en el periodo de análisis, considerando un total de 3 años, dividido en dos: un año y medio ex ante y ex post implementación de la reforma COGEP, esto con el propósito de equilibrar lo mejor posible el número de demandas a comparar.

⁶⁴ “La Función de distribución acumulada de dicha variable es $F(x): [0, \infty) \rightarrow [0, 1]$ tal que $F(x) = pr(X \leq x)$ Es decir, $F(x)$ indica la probabilidad de que la variable aleatoria X tome valores menores o iguales a un valor del soporte x ” (Gasparini, Cicowicz y Sosa 2013, 36)

Figura 8. Test de discontinuidad de McCrary en la asignación al COGEP



Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE).

Como se puede observar en la (figura 8) el test de McCrary suaviza la distribución de la variable de asignación a la reforma para determinar su densidad en cuanto a la probabilidad de que una determinada demanda sea asignada o no a la reforma. El punto de corte hace referencia a la implementación del COGEP, lo cual evidencia la presencia de discontinuidad en la variable observada. La densidad acumulada de las demandas a la izquierda del punto de corte (área bajo la curva) es mayor que a su derecha, puesto que, según el volumen de demanda judicial la probabilidad de haber asignado determinada controversia a la normativa anterior (Código de Procedimiento Civil – CPC) es mayor que la probabilidad de haber sido asignada al Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

Los intervalos de confianza al 95% también reflejan la discontinuidad, aumentando su rango a medida que se aproximan al punto de corte (implementación del COGEP) y estrechándose a medida que se alejan del mismo. La dispersión observada anteriormente (figura 6) en los días próximos a la implementación del COGEP también influyen sobre los intervalos de confianza volviéndolos más sensibles a esta.

2.3. Efecto del COGEP sobre la celeridad judicial

La discontinuidad es una característica presente en la variable observada y esto permite la aplicación del método de Diseño de Regresión Discontinua (RDD). Para dimensionar su efecto sobre la celeridad judicial se consideran dos periodos de comparación: periodo con la normativa anterior (CPC) desde el 01 de enero del 2015 hasta el 21 de mayo del 2016; frente al periodo post-implementación del COGEP desde el 22 de mayo del 2016 hasta el 31 de diciembre del 2017. Como también se mencionó en el Capítulo 2., el periodo de tiempo seleccionado para medir el efecto causal de la reforma es fundamental y este depende de la naturaleza de las demandas y su tiempo promedio de resolución; es decir, depende la materia e instancia a la cual pertenecen, ejemplificando por su complejidad, las demandas Contenciosas (controversias con el Estado) tardan más en gestionarse que las demandas en materia Civil (cobros de letras de cambio, pagarés, etc.).

Consecuentemente, la aplicación de RDD se realizará por cada grupo de materia e instancia establecidos en el COGEP y detallados en la (tabla 1); dichas materias e instancias son parte de la normativa anterior CPC puesto que la reforma es de carácter procedimental, es decir, mantiene su competencia jurisdiccional, pero cambia el proceso de gestión judicial. Entonces, los grupos en comparación corresponden a:

Grupo de control: Conjunto de demandas ingresadas y resueltas con el Código de Procedimiento Civil (CPC), durante el periodo: 01 de enero del 2015 al 21 de mayo del 2016.

Grupo de tratamiento: Conjunto de demandas ingresadas y resueltas con el Código Orgánico General de Procesos (reforma COGEP), durante el periodo: 22 de mayo del 2016 al 31 de diciembre del 2017.

El efecto esperado de las variables incluidas en el modelo permite plantear la hipótesis de la presente tesis:

H_0 : La implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) reduce el tiempo de resolución de las demandas (celeridad judicial) en cada materia e instancia de su competencia.

$$DR_{lmi} = \alpha + \tau COGEP_l + \beta X_{lmi} + \gamma \delta_l + \varphi_{lm} + \varepsilon_{lmi}$$

(-) (+) (-) (EF)

Siendo, DR_{lmi} el número de días laborables en el que se resuelve la demanda " l " correspondiente a la materia " m " e instancia " i " desde su ingreso al sistema judicial. Se espera que el efecto estimado " τ " de una demanda ingresada después de la implementación del *COGEP* sea negativo, debido a que la reforma reduce las etapas procesales y por tanto su tiempo de resolución.

El efecto esperado de " X_{lmi} ", siendo este un vector de covariables asociadas a la demanda que incluye: el número de audiencias y la carga laboral, se espera que aumente, dado que, a mayor número de demandas ingresadas al sistema judicial, mayor será el número de audiencias celebradas, y por tanto, mayor el tiempo requerido para su resolución; las audiencias constituyen los espacios de diálogo entre el juez y las partes procesales.

Siendo " δ_l " un vector de covariables asociadas al juez asignado a la demanda que incluye: nivel académico alcanzado y experiencia laboral, se esperaría que el tiempo de resolución disminuya a medida que el bagaje académico y la experiencia laboral del juez aumentan, dado que con mayor conocimiento y experticia, los argumentos del juez para la resolución de la demanda se toman en menor tiempo y son apelados en menor medida.

" φ_{lm} " representa un conjunto de efectos fijos (EF) para controlar la heterogeneidad en algunas variables relacionadas a la gestión judicial: el tamaño poblacional del cantón en el cual fue ingresada la demanda y por la naturaleza jurídica de las mismas, el tipo de acción: cobro de pagaré a la orden, cobro de letra de cambio, divorcio por causal, divorcio por mutuo consentimiento entre otros; por último " ε_{lmi} " es el término de error el cual recoge información omitida en el modelo planteado. Para describir mejor las variables que componen el modelo se presenta a continuación una tabla de los principales estadísticos descriptivos.

Tabla 5. Estadísticos descriptivos de las variables incluidas en el modelo

Variable	Media	Mínimo	Máximo	Desviación Estándar
Días de resolución de la demanda	70,26	1,00	413,00	67,53
Número de audiencias	1,14	1,00	11,00	0,46
Carga laboral del juez (mes)	32,49	1,00	451,00	18,85
Escolaridad del Juez	19,23	18,00	22,00	0,85
Experiencia laboral del Juez	8,50	0,25	42,55	7,54
Población del cantón	1.033.307,87	4.020,00	2.644.891,00	1.163.603,59
Número de demandas por acción	32.161,09	1,00	88.340,00	32.363,18

Fuente: Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE)

La (tabla 5) muestra algunas características de las variables a considerar en el presente modelo, como podemos observar, en promedio una demanda es resuelta en 70 días laborables contabilizados desde el ingreso de la misma al Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE); asimismo, en promedio se realiza una audiencia para la resolución de la demanda, aunque también se registra demandas con hasta 9 audiencias para su resolución principalmente en controversias de pensión alimenticia, las cuales según el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia en su art. 3 “son imprescriptibles” otorgándole al titular del derecho de la pensión alimenticia la posibilidad de reclamar cambios sobre el valor de la pensión dentro del marco de lo que establece la ley.⁶⁵

Respecto a las variables asociadas al juez, se observa que en promedio cada juez competente recibe 32 demandas al mes; por otro lado, la escolaridad promedio de los jueces es de 19 años de estudio aprobado, sin embargo, se registra en la base datos jueces que alcanzan hasta un máximo de 22 años de educación quienes poseen a su haber 6 títulos entre licenciaturas, diplomados, maestrías y doctorado. La experiencia laboral del juez es en promedio de 8 años ejerciendo el cargo de magistrado, la dispersión de esta variable es muy alta como lo evidencia su desviación estándar, considerando que se registran jueces recientemente posicionados, así como jueces con larga trayectoria laboral (hasta 42 años de experiencia administrando justicia).

También se puede observar la dimensión poblacional, en promedio los cantones en los cuales se dispone de acceso a servicios judiciales tienen una población de alrededor de un millón de habitantes, dicha variable registra la población de cantones pequeños como el caso de Oña y

⁶⁵ Para más detalles ver el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. Capítulo I. Derecho de alimentos.

San Fernando pertenecientes a la provincia del Azuay con menos de 5.000 habitantes, hasta cantones grandes con más de dos millones de habitantes como el cantón Quito perteneciente a la provincia de Pichincha y el cantón Guayaquil perteneciente a la provincia del Guayas. Otra variable para controlar el efecto de heterogeneidad sobre la celeridad judicial es el número de demandas por acción que en promedio son de 32.000, como era de esperar, se registran demandas con menor y mayor volumen como el caso de pensiones alimenticias registrando un total de 88.340 en el periodo de estudio.

La aplicación de RDD para determinar el efecto causal de la reforma sobre el tiempo de resolución de demandas o la celeridad judicial, consistió en comparar al grupo de control, es decir las demandas ingresadas y resueltas con el Código de Procedimiento Civil (CPC), con el grupo de tratamiento, las demandas ingresadas y resueltas con la reforma de Código Orgánico General de Procesos (COGEP); el cómputo se realiza para cada segmento de materia e instancia, como detallamos con anterioridad en la clasificación jurisdiccional, en materia Civil, Familia y Laboral las demandas se gestionan a nivel de Unidad Judicial y Sala de Corte Provincial, mientras que las controversias públicas en ámbito Administrativo y Tributario se gestionan solamente a nivel de Tribunal Distrital; la segmentación de demandas también dividió a los procedimientos de acuerdo a la normativa vigente⁶⁶ los resultados son presentados a continuación.

⁶⁶ Para más detalles sobre la asignación de demandas según el procedimiento ver anexo 5: Demandas por procedimiento CPC vs. COGEP

Tabla 6. Efecto del COGEP sobre la celeridad judicial

	Variable dependiente: días de resolución del litigio			
	Civil	Familia	Laboral	Contencioso A. Contencioso T.
	Unidad Judicial			
COGEP	-59,52 *** (0,000)	-50,16 *** (0,000)	-46,50 *** (0,000)	
Audiencias	0,07 *** (0,013)	0,09 *** (0,003)	-0,01 (0,232)	
Carga laboral	-30,91 *** (0,000)	-2,52 (0,306)	23,56 *** (0,035)	
Escolaridad juez	0,17 (0,165)	-0,02 (0,549)	0,10 (0,774)	
Experiencia laboral juez	-0,83 (0,275)	0,38 (0,362)	-1,66 (0,427)	
Población	-45274 (0,837)	-163277 *** (0,022)	637941 ** (0,013)	
Litigios según acción	14058 *** (0,000)	47219 *** (0,000)	1131 (0,622)	
Efectos Fijos	si	si	si	
Observaciones	96029	248682	32450	
	Tribunal			
COGEP			-23,65 (0,136)	59,46 * (0,034)
Audiencias			0,41 *** (0,000)	0,03 (0,141)
Carga laboral			2,68 *** (0,015)	9,10 (0,524)
Escolaridad juez			-0,37 (0,412)	-0,69 (0,517)
Experiencia laboral juez			-3,37 (0,914)	1,29 (0,517)
Población			523153 (0,545)	-876159,06 (0,498)
Litigios según acción			193 (0,699)	300 *** (0,000)
Efectos Fijos			si	si
Observaciones			3726	1858
	Sala de Corte Provincial			
COGEP	103,10 *** (0,000)	-50,08 *** (0,000)	120,90 *** (0,000)	
Audiencias	0,03 (0,272)	-0,04 (0,231)	-0,03 (0,721)	
Carga laboral	7,66 *** (0,003)	-2,38 (0,129)	13,68 *** (0,003)	
Escolaridad juez	0,06 (0,715)	-0,37 ** (0,085)	-0,13 (0,803)	
Experiencia laboral juez	-3,79 (0,181)	-1,43 (0,482)	15,05 *** (0,007)	
Población	1052100 ** (0,02)	133601 (0,625)	-774705 (0,223)	
Litigios según acción	-7013 (0,147)	-8644 (0,496)	13791 *** (0,016)	
Efectos Fijos	si	si	si	
Observaciones	9.179	8.030	3.836	

P-values en paréntesis

*Significativo al 99% (***); al 95% (**) y al 90% (*)*

Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE).

Los resultados presentados en la (tabla 6) permiten evidenciar que la implementación del COGEP ha provocado efectos muy diferentes según la materia e instancia jurisdiccional. En su gran mayoría, la implementación del COGEP redujo los tiempos de resolución de demandas a nivel de unidad judicial y Tribunal; no así para las demandas registradas a nivel de Corte Provincial, donde el COGEP retrasó aún más el tiempo de resolución. Las demandas en materia Civil ingresadas en unidad judicial han experimentado el mayor efecto producido por la implementación de la reforma, estas tardan en resolverse 59 días laborables menos de lo que se resolvían con la normativa anterior (CPC), seguidas por las controversias en ámbito de Familia y Laboral ingresadas en la misma instancia, estas se resuelven en 50 y 46 días laborables más rápido tras la implementación del COGEP.

Las controversias en ámbito Contencioso Administrativo no han sido profundamente afectadas con la implementación del COGEP, puesto que el coeficiente resultó estadísticamente poco significativo. En la misma instancia jurisdiccional, el efecto observado sobre las controversias Tributarias resultó adverso al retrasar en 59 días el tiempo de resolución de las demandas, aunque dicho coeficiente resulta significativo con un 90% de confianza, este tipo de controversias gestionadas en tribunales contenciosos implican mayor tiempo de resolución por tratarse de demandas en contra de la administración pública y presentan otras particularidades, al respecto, el COGEP incorporó en su art. 308 para la presentación de la demanda además de los requisitos previstos, “adjuntar copia de la resolución, acto administrativo, contrato o disposición impugnados, con la razón de la fecha de su notificación y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado” a esto sigue un proceso de admisibilidad de pruebas, y la validez y eficacia de las actuaciones de la administración pública que derivan en la sustanciación y sentencia.⁶⁷

Las demandas registradas en Sala de Corte Provincial tanto en ámbito Civil como Laboral resultaron perjudicados notablemente por la implementación de la reforma procesal, puesto que dilató su proceso de gestión en aproximadamente 103 y 121 días laborables respectivamente, las impugnaciones a sentencia de primera instancia que recaen en Sala de Corte Provincial requieren para su gestión la conformación de la sala especializada quienes para avocar conocimiento sobre la impugnación recibida analizan el expediente de la demanda y su fundamentación, para el proceso de aceptación o negación del recurso de

⁶⁷ Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Capítulo II. Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo.

apelación, los jueces que conforman la sala especializada analizan el apego de la sentencia de primera instancia a la doctrina legal, la constitución y las leyes, así como la validez de las pruebas y la concordancia de resolución.⁶⁸

Específicamente, las demandas gestionadas en unidad judicial (primera instancia) en materia Civil: Cobro de pagaré, cobro de letra de cambio, insolvencia y otros, han resultado principalmente beneficiados por la implementación del COGEP, seguidos por las controversias en ámbito Familiar como: pensión de alimentos, divorcios, tutelas, etc. Y posteriormente controversias Laboral como pago de haberes, indemnización por despido intempestivo, etc. también registraron una reducción en el tiempo de resolución. Por otro lado, entre las demandas afectadas negativamente por la reforma constan aquellas pertenecientes a materia Civil y Laboral a nivel de Corte Provincial, siendo del mismo tipo de las ingresadas a unidad judicial, pero que han ingresado a una etapa de impugnación sobre la sentencia del juzgador en primera instancia.

La inclusión de covariables para el análisis de determinantes de la celeridad, constituye una valiosa herramienta para la política judicial, brinda la posibilidad de entender específicamente la importancia de cada componente y evaluar sus efectos, la diversidad de elementos que influyen sobre la naturaleza misma del trabajo judicial es un aspecto relevante a considerar en estudios para evaluar el impacto de reformas judiciales. Las estimaciones por RDD permitieron evidenciar, que de las covariables incluidas en el modelo, el número de audiencias y la carga laboral del juez son los principales determinantes de la celeridad con la que se resuelven las demandas – al menos para el caso de unidad judicial y tribunal –, a nivel de corte provincial cobra mayor relevancia la escolaridad y la experiencia laboral del juez.

Este hallazgo sugiere una distinción del esfuerzo requerido para resolver la demanda, por tratarse de unidades judiciales y tribunales estas reciben mayor carga laboral y por tanto el número de audiencias en cada demanda es relevante para la resolución del caso; sin embargo, cuando una de las partes procesales está inconforme con la resolución del juez, la ley faculta la impugnación de dicha resolución en la corte provincial competente⁶⁹ Los jueces de corte

⁶⁸ Art. 298 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Recurso de apelación.

⁶⁹ El Art. 250 del COGEP determina la “impugnación de las sentencias por cualquiera de las partes intervinientes, únicamente a través de los recursos previstos en la ley: apelación, casación, de hecho, aclaración, ampliación, revocatoria y reforma”.

provincial analizan rigurosamente el caso para emitir una resolución que acepte o niegue el recurso de impugnación del litigante en primera instancia, en efecto, la formación académica para sustentar con doctrina legal, así como la experiencia laboral del juez cobran mayor relevancia en el proceso de resolución de la demanda.

La sustentación de la providencia que determina la resolución de los jueces de corte provincial normalmente implica más recursos legales tanto en el ámbito de la doctrina del derecho como la observancia de las normas y la posterior interpretación y aplicación a la demanda en cuestión, esto repercute en los argumentos para justificar la confirmación, modificación, revocación o invalidación de la resolución judicial impugnada. Esto evidencia el rol de la formación académica de los jueces como promotor de su desempeño en las distintas etapas procesales en corte provincial, las controversias registran un menor tiempo de resolución porque a medida que aumenta el conocimiento, las habilidades y capacidades legales, mejora la argumentación jurídica convirtiendo la resolución de la demanda menos perceptible de duda e impugnación.

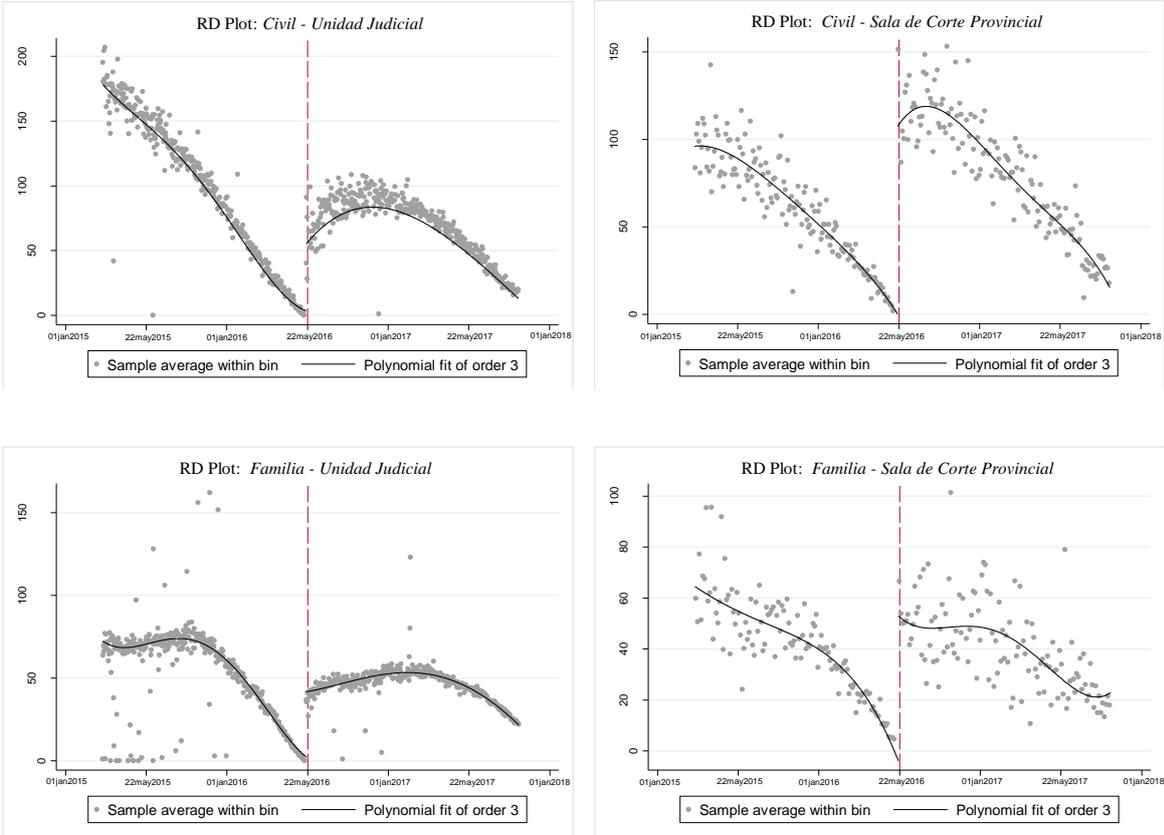
Sin embargo, la formación académica de los jueces no solo mejora la celeridad judicial, sino también, como lo evidencia Basabe-Serrano (2019), dependiendo del grado de complejidad del caso, más habilidades, conocimiento y formación académica puede mejorar significativamente la calidad de las resoluciones y promover la confianza que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento del sistema judicial. Los requisitos para la designación de jueces de corte provincial también exigen mayor experiencia laboral, el Art. 45 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece “La juezas y jueces que ostenten la categoría cinco podrán participar en el concurso público para la designación de juezas y jueces de corte provincial”, considerando el ingreso a la carrera judicial como la categoría uno, la promoción por categorías depende del tiempo en ejercicio laboral y el cumplimiento de otras reglas y conductas.

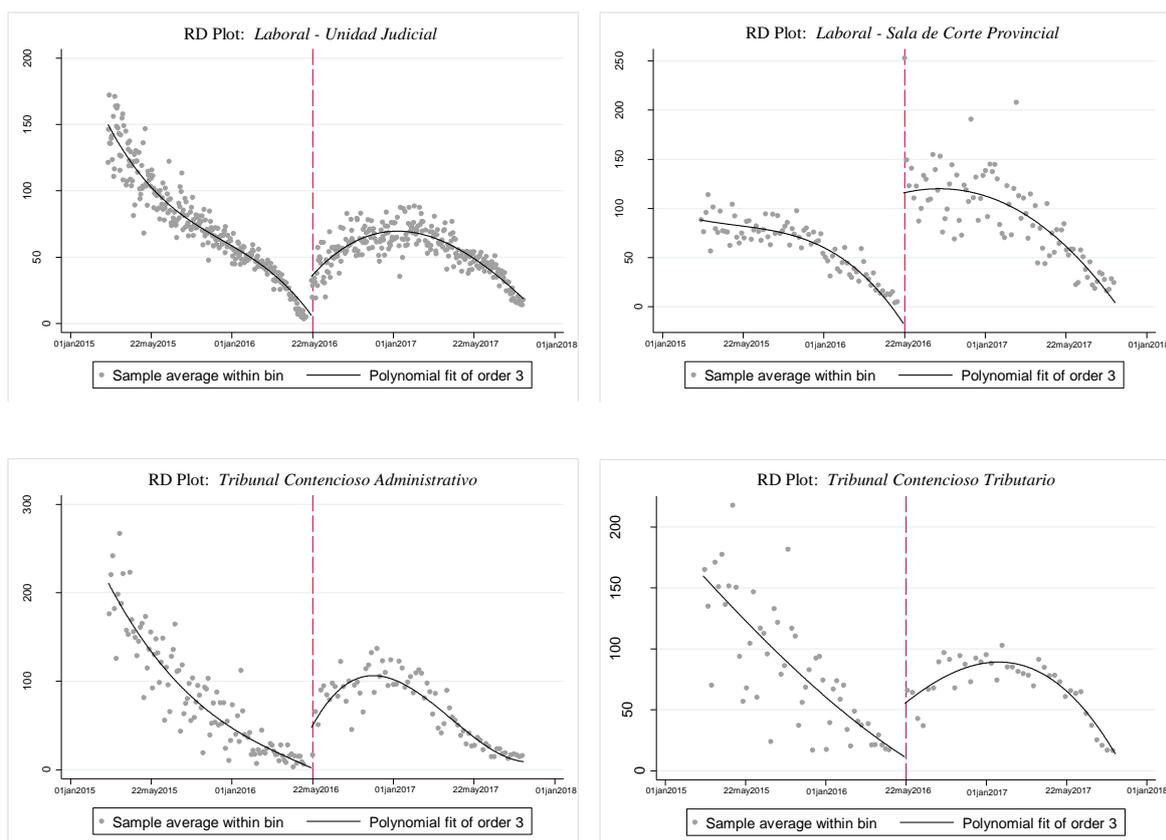
El método RDD posee aplicaciones adicionales que permiten aproximar gráficamente la regresión implícita y la validación de su diseño, mediante el ajuste de parámetros como la suavización de la línea a distintos grados (polinomios) o la inclusión de diferentes espacios temporales con el propósito de ver la dispersión en la distribución de los datos y comprender la generación de sus resultados. En efecto, los RD plots “buscan representar el comportamiento de las expectativas condicionales subyacentes de una manera suavizada y en

perspectiva global; mientras que la media muestral local tiene por objetivo representar visualmente el diseño RDD excluyendo supuestos paramétricos con respecto a las funciones de regresión subyacentes, a la vez que capturan el comportamiento local de los datos: es decir, identificar discontinuidad y representar variabilidad” (Calonico, Cattaneo y Titiunik 2015a, 1754).

El comportamiento de los operadores de justicia para adoptar e internalizar los cambios producidos por la reforma del COGEP también influye positiva o negativamente sobre la celeridad judicial, el propósito de la implementación de reformas es que dicho proceso de aprendizaje y adaptación implique el menor tiempo y la menor cantidad de recursos para consecuentemente generar los mejores resultados posibles. Seguidamente podremos observar las particularidades de este proceso de adaptación a la reforma según materia e instancia a partir de los RD plots.

Figura 9. Proceso de adaptación al COGEP y la celeridad judicial por materia e instancia





Fuente: Resultado del análisis con datos del Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE).

Como se puede observar en la (figura 9), el tiempo de resolución de las demandas con la normativa anterior (CPC) experimentó una acelerada reducción a medida que se aproximaba la fecha de implementación del COGEP el 22 de mayo del 2016, a partir de la cual se observa una curva en forma de “U” invertida que evidencia un efecto negativo producido por el cambio en los procesos de gestión durante los primeros meses de su implementación, para posteriormente revertir ese efecto y mejorar la celeridad judicial. La curva en forma de “U” invertida permite identificar el efecto inmediato de reformas de esta naturaleza, vemos para el caso del sistema judicial ecuatoriano, que la implementación del COGEP retrasó el tiempo de resolución de las demandas – dilación producida por el efecto adaptación – durante los primeros meses de su implementación, para posteriormente revertir su efecto y mejorar progresivamente la celeridad judicial a medida que avanza el tiempo.

Consistente con las estimaciones puntuales de RDD, el efecto producido por la reforma varía según la materia e instancia, vemos para el caso en materia Civil que el periodo de aprendizaje y familiarización en la aplicación de los nuevos procedimientos tomó mayor tiempo en las unidades judiciales de primer nivel que en las salas de corte provincial, como se

puede evidenciar en las primeras este periodo implicó 6 meses y en las segundas apenas 3 meses tras la implementación del COGEP. Para el caso de las demandas en materia de Familia, observamos un menor grado de concavidad de la curva en forma de “U”, lo que implica que el efecto negativo de la implementación de la reforma tuvo un menor grado de intensidad pese a que los operadores de justicia en esta materia registraron alrededor de 7 meses de aprendizaje de la normativa, a partir de la cual se observa una mejora de la celeridad judicial.

Las demandas de carácter Laboral ingresadas en unidades judiciales (primera instancia) registran un efecto menor al observado en otras materias, puesto que el punto de discontinuidad tras la implementación de la reforma equivale a tan solo 12 días de retraso en el tiempo de resolución, aunque al igual que en salas laborales de corte provincial, el periodo de adaptación a los nuevos procedimientos impuestos por el COGEP resultó ser de 7 meses. Por otro lado, el efecto del COGEP sobre las controversias con el Estado (demandas Contenciosas) también difiere según el tipo de controversia: en el caso de los Administrativos, el tiempo asumido por los operadores de justicia para internalizar los nuevos procedimientos alcanzó los 5 meses; mientras que en ámbito Tributario el periodo de aprendizaje fue mayor, es decir 8 meses tras la implementación del COGEP.

Conclusiones

Los acuciantes problemas de congestión y la inconformidad ciudadana sobre el funcionamiento del sistema de justicia, dieron lugar a la implementación del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) el 22 de mayo del 2016, este significó un cambio sustancial sustituyendo los tardíos y complejos procesos escritos por un sistema de gestión basado en la oralidad que redujo el número de procedimientos y mejoró el flujo de comunicación entre el juez y las partes procesales en materia: Familia, Civil y Laboral cuya jurisdicción se distribuye tanto en unidad judicial como en sala de corte provincial; y las materias Contencioso Administrativo y Tributario que funcionan únicamente a través de tribunales distritales.

La importancia del COGEP en el sistema judicial es tal, que para el año 2017 el 46% de la demanda judicial total es competencia de esta normativa. Desagregando por materia, la mitad de ellas (54%) corresponde a ámbito de Familia, seguida por las demandas en ámbito Civil con un 36%, un 8% corresponde a controversias Laborales y con el 2% de participación las demandas en materia Contencioso Administrativo y Tributario. Sin embargo, tras la implementación del COGEP se redujo el número de controversias judicializadas en un 4%, pasando de 354.655 demandas ingresadas en el periodo analizado y regido con la normativa anterior Código de Procedimiento Civil (CPC); a 341.659 demandas ingresadas con COGEP. La reforma estableció la obligatoriedad para que el actor-demandante presente pruebas con el ingreso de la controversia al sistema judicial⁷⁰ y el desconocimiento de la normativa, pudieron influir sobre el comportamiento del usuario judicial y sus pretensiones.

Evaluando la asignación de jueces a las distintas judicaturas podemos determinar el problema de su distribución en el territorio, si bien las dos provincias más pobladas del país registran el mayor número de jueces por judicatura, existen provincias donde ni la población ni el número de judicaturas justifica una mayor concentración de jueces, este es el caso de Zamora Chinchipe donde en 6 judicaturas han sido asignados 18 jueces, frente a Santo Domingo de los Tsáchilas donde en 4 judicaturas han sido asignados 34 jueces competentes en ámbito del COGEP, el número de jueces por judicatura en ambas provincias también resalta la inconsistencia en la asignación de jueces en las distintas unidades judiciales, en Zamora

⁷⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 10.

Chinchipe resulta en promedio 3 jueces por judicatura, mientras que en Santo Domingo de los Tsáchilas dicho promedio resulta de 8 jueces por judicatura.

La evidencia sugiere que los efectos de la implementación del COGEP sobre los tiempos de resolución de las demandas es tan variada como variada es la naturaleza de los mismos. Las controversias en materia Civil de primera instancia (unidad judicial) como son los casos de cobro por pagaré, cobro de letra de cambio o insolvencia, etc., la reforma ha tenido mayor incidencia; de hecho, la implementación del COGEP redujo en promedio su tiempo de resolución en 59 días laborables. Las controversias con la administración pública específicamente las Contenciosas Administrativas, redujeron en promedio su tiempo de resolución en 24 días laborables tras la implementación del COGEP, aunque el efecto observado es estadísticamente poco significativo.

Las controversias en materia de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, ingresados en unidades judiciales se resuelven en promedio 50 días laborables menos respecto a la normativa anterior, las demandas en materia Laboral ingresadas en la misma instancia también experimentaron una reducción equivalente a 46 días laborables a un nivel de confianza del 99%, las demandas relacionadas a materia de Familia se resuelven con procedimiento sumario, para el cual el COGEP en su art. 333 establece para su resolución “audiencia única, con dos fases, la primera de saneamiento, fijación de los puntos en debate y conciliación; y la segunda de prueba y alegatos”. Las controversias de baja cuantía en materia Laboral se resuelven de la misma manera en audiencia única de juicio convocada por el juzgador competente.

El COGEP sobre las demandas ingresadas en salas de Corte Provincial ha tenido un efecto negativo, retrasando su tiempo de resolución, para el caso de las demandas civiles la dilación en la gestión judicial es de 103 días laborables, mientras que para las demandas en materia Laboral el efecto es aún mayor equivalente a un retraso de 120 días laborables; las impugnaciones a sentencia de primera instancia que recaen en las distintas Salas de Corte Provincial requieren para su gestión la conformación de la sala especializada, quienes para avocar conocimiento sobre la impugnación recibida analizan el expediente de la demanda y su fundamentación, para el proceso de aceptación o negación del recurso de apelación, los jueces que conforman la sala especializada analizan el apego de la sentencia de primera instancia a la

doctrina legal, la constitución y las leyes, así como la validez de las pruebas y la concordancia de resolución.⁷¹

La inclusión de covariables para el análisis de los determinantes de la celeridad judicial, permitió distinguir el esfuerzo requerido para la resolución de litigios, en las unidades judiciales y tribunales existe un flujo mayor de carga de trabajo por tratarse de instancias de primer nivel, en efecto, aumenta el número de audiencias y por ende resultan determinantes en el tiempo de resolución. A diferencia con las salas de Corte Provincial donde cobra mayor relevancia la formación académica y la experiencia del juez para justificar la resolución sobre la impugnación recibida y la resolución de la controversia.

Asimismo, la implementación de la reforma generó una curva en forma de “U” invertida que evidencia un efecto negativo sobre la celeridad judicial aproximadamente los primeros 6 meses que a los operadores de justicia les tomó aprender e internalizar los nuevos procedimientos impuestos por el COGEP, a partir de los cuales se revierte dicho efecto y la celeridad judicial mejora a medida que pasa el tiempo aunque de forma positiva en las unidades judiciales respecto a las salas de corte provincial.

⁷¹ Art. 298 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Recurso de apelación.

Anexos

Anexo 1. Número de jueces y número de juzgados por provincia en ámbito del COGEP (2017)

Provincia	Jueces*		Juzgados**	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
AZUAY	101	7%	21	8%
BOLIVAR	28	2%	9	3%
CAÑAR	36	3%	9	3%
CARCHI	23	2%	7	3%
COTOPAXI	38	3%	10	4%
CHIMBORAZO	46	3%	11	4%
EL ORO	70	5%	18	7%
ESMERALDAS	40	3%	10	4%
GUAYAS	256	18%	31	11%
IMBABURA	45	3%	9	3%
LOJA	68	5%	17	6%
LOS RIOS	60	4%	15	5%
MANABI	105	8%	27	10%
MORONA SANTIAGO	21	2%	8	3%
NAPO	16	1%	4	1%
PASTAZA	14	1%	3	1%
PICHINCHA	264	19%	27	10%
TUNGURAHUA	62	4%	11	4%
ZAMORA CHINCHIPE	18	1%	6	2%
GALAPAGOS	3	0%	2	1%
SUCUMBIOS	15	1%	7	3%
ORELLANA	11	1%	5	2%
SANTO DOMINGO DE LOS T.	34	2%	4	1%
SANTA ELENA	18	1%	4	1%
Total	1.392	100%	275	100%

* Jueces con competencia en ámbito COGEP

** Juzgados con competencia en ámbito COGEP

Fuente: Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE), 2017

Anexo 3. Demanda judicial por provincia: CPC vs. COGEP

Provincia	CPC		COGEP	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
AZUAY	31472	9%	26231	8%
BOLIVAR	5120	1%	5225	2%
CAÑAR	7844	2%	8264	2%
CARCHI	4859	1%	4413	1%
COTOPAXI	12026	3%	11316	3%
CHIMBORAZO	12785	4%	13775	4%
EL ORO	19145	5%	17495	5%
ESMERALDAS	7547	2%	8527	2%
GUAYAS	78512	22%	69115	20%
IMBABURA	10001	3%	10463	3%
LOJA	19033	5%	16566	5%
LOS RIOS	14005	4%	14023	4%
MANABI	11247	3%	5351	2%
MORONA SANTIAGO	5772	2%	5335	2%
NAPO	2483	1%	2608	1%
PASTAZA	3023	1%	3594	1%
PICHINCHA	76524	21%	82017	24%
TUNGURAHUA	18443	5%	18542	5%
ZAMORA CHINCHIPE	2533	1%	2556	1%
GALAPAGOS	689	0%	717	0%
SUCUMBIOS	3966	1%	3968	1%
ORELLANA	2491	1%	2586	1%
SANTO DOMINGO DE LOS T.	10008	3%	9475	3%
SANTA ELENA	4896	1%	3937	1%
Total	364.424	100%	346.099	100%

CPC: Código de Procedimiento Civil (vigente hasta el 21 de mayo del 2016)

COGEP: Código Orgánico General de Procesos (vigente desde el 22 de mayo del 2016)

Fuente: Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE), 2015-2017

Anexo 5. Demandas judiciales por procedimiento: CPC vs. COGEP

PROCEDIMIENTO	CÓDIGO		Total
	CPC	COGEP	
Contencioso general	14.014	-	14.712
Especial	92.403	-	94.074
Verbal sumario	28.005	-	30.171
Ejecutivo	23.955	41.728	65.683
Ordinario	8.278	19.545	27.823
Sumario	-	122.328	122.329
Voluntario	-	43.201	43.201
Monitorio	-	7.480	7.480
TOTAL	166.655	234.282	405.473

CPC: Código de Procedimiento Civil (vigente hasta el 21 de mayo del 2016)

COGEP: Código Orgánico General de Procesos (vigente desde el 22 de mayo del 2016)

Fuente: Sistema Automático de Trámite Judicial (SATJE), 2015-2017

Lista de referencias

- Amaral, Matheus. 2014. "Evaluating the effects of wealth on corruption in Brazilian Municipalities: An IV design." *Journal of Perspective Economics*, Vol. 88: 65-102.
- Alcántara, Manuel. 2008. "The political competence of representatives in Latin America: an analysis of eleven national cases." *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Universidad de Salamanca, España
- Basabe-Serrano, Santiago. 2011. "Políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)." *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador*.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2013. "Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador." *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Número 42: 79-108.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2015. "Jueces sin toga y voto judicial en contextos de inestabilidad institucional: El caso de la Corte Constitucional del Ecuador, 1999-2007." *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V: 1-33.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2015. "La reforma judicial en América Latina: Avances, retrocesos y agenda de investigación." *La reforma en América Latina y el desafío de la revolución de la justicia en Bolivia* (págs. 41-58). La Paz, Bolivia: Programa de Investigación Estratégica de Bolivia.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2016. "The quality of judicial decisions in Supreme Courts: A conceptual definition and index applied to eleven Latin American countries." *Justice System Journal*, Vol. 37: 331-347.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2019. "The judges' academic background as determinant of the quality of judicial decisions in Latin American Supreme Courts." *Justice System Journal*, DOI: 10.1080/0098261X.2019.1613201.
- Binder, Alberto. 2016. La reforma de la justicia penal en América Latina como política de largo plazo. En F. Benavides, A. Binder, & C. Villadiego, *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas* (págs. 54-101). Bogotá, Colombia: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).
- Brady, Henry, Box-Steffensmeier Janet y Collier David. 2008. *Causation and explanation in social science: Oxford handbook of political methodology* (2nd ED. ed.). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

- Buscaglia, Edgardo. 2006. "Mecanismos de sostenibilidad de las reformas legales y judiciales en países en desarrollo: principios y lecciones aprendidas a través de la experiencia internacional." *The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies*, Vol. 1: 121-159.
- Buscaglia, Edgardo y Dakolias Maria. 1996. "Judicial reform in Latin American Courts: The experience in Argentina and Ecuador." *World Bank Technical Paper 350*.
- Buscaglia, Edgardo y Ulen Thomas. 1997. "A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin American." *International Review of Law and Economics*, Vol. 17: 275-291.
- Caselli, Francesco y Morelli Massimo. 2004. "Bad politicians." *Journal of Public Economics*. Vol. 88: 759-782.
- Caballero, José y Concha Hugo. 2001. "Los elementos de reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los Tribunales Estatales Mexicanos." *Revista Mexicana de Justicia de la Universidad Autónoma de México (UNAM)*. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8540/10541>
- Cabanellas, Guillermo. 1993. *Diccionario Jurídico Elemental* (11th. Ed. ed.). México: Heliasta S.R.L.
- Cappelletti, Mauro y Garth Bryant. 1978. "Access to justice: The Newest wave in the worldwide movement to make rights effective." *Maurer Faculty Paper: Indiana University*, Vol. 27: 181-292.
- Caselli, Francesco y Guy Michaels. 2013. "Do Oil Windfalls Improve Living Standards? Evidence from Brazil." *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 5: 208-38.
- Cooter, Robert y Ulen Thomas. 2012. *Law and Economics* (6th. Ed. ed.). Boston, USA.: Pearson.
- Cunalata, Leonor. 2018. "Justicia de paz como una forma de descongestión de la justicia ordinaria en el Ecuador." *Revista de la Universidad Central del Ecuador*.
- De Shazo, Peter y Vargas Juan Enrique. 2006. "Evaluación de la reforma judicial en América Latina." *Centro de Estudios Judiciales de las Américas (CEJA) & The Center for Strategic and International Studies (CSIS)*.
- Dixit, Avinash. 1996. *The making of economic policy: A transaction cost politics perspective*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Druckman, James N., Green Donald P., Kuklinski James y Lupia Arthur. 2011. Cambridge "Handbook of Experimental Political Science." *Cambridge University Press*.

- Easterly, William. 2003. *En busca del crecimiento: andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*. Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Epstein, Lee. 2017. "Some thoughts on the study of judicial behaviour." *William & Mary Law Review*, Vol. 57: 2019-2070.
- Espinosa, Gabriela. 2014. "Sistema de Oralidad Familiar en Guanajuato." *EPIKEIA Derecho y Política*, Vol. 13: 1-27. Obtenido de <http://epikeia.leon.uia.mx/numeros/26/sistema-oralidad-familiar-guanajuato.pdf>
- Falconi, Juan. 2013. "Oralidad en el proceso ecuatoriano." *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*, 191-211. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
- Ferrajoli, Luis. 2011. "Derecho y razón. Teoría del garantismo penal." *Editorial Trotta*.
- Friedman, Barry. 2006. "The politics of judicial review." *Law & Economics Research Paper Series*, Vol. 84: 257-337.
- Gerring, John. 2007. "Review article: The mecanismic worldview: thinking inside the box." *Cambridge University Press*.
- Gertler, J. Paul, Martínez Sebastián, Premand Patrick, Rawlings B. Laura y Vermeersch M. J. Christel. 2011. *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC. USA.: World Bank Publisher.
- Hahn, Jinyong, Todd Petra y Van der Klaauw Wilbert. 1999. "Evaluating the effect of an Antidiscrimination Law using a Regression-Discontinuity Design." *National Boreu of Economic Research (NBER)*, Working paper 7131.
- Inclán, Silvia y Inclán María. 2005. "Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado." *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 26: 55 – 82. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502602>
- Khandker, Shahidur, Koolwal Gayatri y Samad Hussain. 2010. *Handbook on impact evaluation*. Wahington DC, USA.: World Bank.
- King, Gary, Keohane Robert y Verba Sidney. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, España : Alianza Editorial S.A.
- Krueger, Anne. 2012. "Fallas del gobierno en el desarrollo." *Criterio Jurídico*, Vol 12. Número 1: 215-240.
- Lagos, Enrique. 2007. "La modernización de los sistemas de justicia y la cooperación jurídica y judicial en el ámbito Interamericano." *El derecho internacional en las Américas:*

- 100 años del Comité Jurídico Interamericano* (págs. 169-216). Sao Paulo, Brasil: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Landes, William y Posner Richard. 2009. "Rational judicial behavior." *Journal of Legal Analysis*, Vol. 1. Número 2: 775-831.
- Lara-Borges, Oswald, Castagnola Andrea y Pérez-Liñán Aníbal. 2012. "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009." *Política y Gobierno*, Vol. 19. Número 1: 3-40.
- Lee, David. 2007. "Randomized experiments from non-random selection in U.S. house elections." *Journal of Econometrics*, Número 142: 675-697.
- McCrary, Justin. 2007. "Manipulation of the running variable in the Regression Discontinuity Design: A density test." *National Bureau of Economic Research (NBER)*, Technical Working Paper 334.
- Mery, Rafael. 2006. "Una aproximación Teórica y Empírica a la Litigación Civil en Chile." *Latin American and Caribbean Law and Economics Association (LACEA)*, Vol. 135: 61-88. Obtenido de http://works.bepress.com/rafael_mery_nieto/
- Ostrom, Brian y Kauder Neil. 1994. "Examining the work of State Courts, 1994: A National Perspective from the Court statistics Project." *National Center for State Courts*.
- Paredes, Paúl. 2013. *La oralidad en el nuevo proceso laboral peruano y el acceso a la justicia*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de https://www.academia.edu/25637914/La_oralidad_como_herramienta_para_el_acceso_a_la_justicia_en_el_nuevo_proceso_laboral_peruano
- Pásara, Luis. 2004. *Reformas del sistema de justicia en América Latina: Cuenta y balance*. Congreso de la República del Perú, Lima, Perú. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/8A4D533AA4DB5A48052578C7005BBF07/\\$FILE/U9P%C3%A1saracuentabalance.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/8A4D533AA4DB5A48052578C7005BBF07/$FILE/U9P%C3%A1saracuentabalance.pdf)
- Pásara, Luis. 2015. "Reforma a la justicia en América Latina: aprender de los errores." *Reforma judicial en América Latina y el desafío de la revolución de la justicia en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Ministerio de la Presidencia de Bolivia y el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB).
- Pedraja, Francisco y Salinas Javier. 1995. "La eficiencia en la administración de justicia. Las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia." *Revista de Economía Aplicada (EA)*, Vol. 3. Número 8: 94-153.
- Pereira, Santiago. 2007. "La reforma de la justicia civil en Uruguay. Los procesos ordinarios civiles por audiencias." *Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU)*, 180-280.

- Perez, Alfredo. 1984. *Fundamentos del Derecho Civil Ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Editorial Universitaria.
- Posner, Richard. 1998. "Values and consequences: An introduction to economic analysis of law." *John M. Olin Law & Economics*, Working Paper 53.
- Priest, George. 1989. "Private litigants and the Court congestion problem." *Faculty Scholarship Series*, Paper 613:.
- Ríos Leiva, Erick. 2013. "La oralidad en los procesos civiles en América latina." Reflexiones a partir de una observación práctica. *Centro de Estudios de Justicia de Las Américas (CEJA)*.
- Shavell, Steven. 2003. "Economic Analysis of Litigation and the Legal Process." *National Bureau of Economic Research (NBER)*, Working Paper 9697.
- Sloane, Lynda. 1993. "The Split Award Statute: A move toward effectuating." *Valpariso University Law Review*, Vol. 28. Número 1: 473-512.
- Stephenson, Matthew. 2009. "Legal realism for economists." *Journal for Economic Perspectives*, Vol. 23. Número 2: 191-211.
- Villadiego, Carolina. 2016. "La multitemática y diversa reforma a la justicia en América Latina." En C. Niño, *La reforma a la justicia en América Latina: Las lecciones aprendidas* (págs. 13-43). Bogotá, Colombia: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).
- Voigt, Stefan. 2008. "Determinants of judicial efficiency: A survey." *Institute of Law & Economics, University of Hamburg*, Número 35.
- Williamson, Oliver. 2009. "Transaction cost economics: the natural progression." *Nobel Prize lecture*, 455-476.

Referencias jurisprudenciales

- Constitución de la República del Ecuador.
- Código de Procedimiento Civil (CPC).
- Código Orgánico General de Procesos (COGEP).
- Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ).
- Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.
- Código Orgánico de la Función Legislativa (COFL).