

**Justicia al servicio de los ciudadanos**

Documento de Trabajo M.E.I.L., Nro. 45

*HEXAGON CONSULTORES<sup>1</sup>,  
Julio, 2008*

Hexagon Consultores pone en su consideración el **cuadragésimo quinto número** del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L.. Este número se concentra en un análisis de la Justicia en el Ecuador. El objetivo principal de este M.E.I.L. consiste en responder las siguientes preguntas: determinar la implantación de juzgados multicompetentes y servicios de justicia de paz.

La Justicia y su sistema de administración no sólo es responsabilidad de los órganos que componen la Función Judicial, es un deber compartido de todos los Poderes Públicos, se debe convertir en una política de Estado, pero respetando la independencia, autonomía e imparcialidad de sus decisiones, ya que de sus actos y resoluciones se deriva la paz y armonía ciudadana

Se propone que los juzgados de paz, constituyan una modalidad que permitirá a la comunidad, desarrollar su responsabilidad en el proceso de solución de conflictos de sus miembros y permitirá tratar a las controversias como problemas sociales y no exclusivamente como fenómenos jurídicos.

**HEXAGON CONSULTORES.**

---

<sup>1</sup> Equipo de investigación Yolanda Velasco Tapia y Arturo Moscoso Moreno

## Justicia al servicio de los ciudadanos

***Una Justicia tardía en pleno siglo XXI, resulta costosa, ineficiente y poco oportuna.***

### ***Acceso a la justicia***

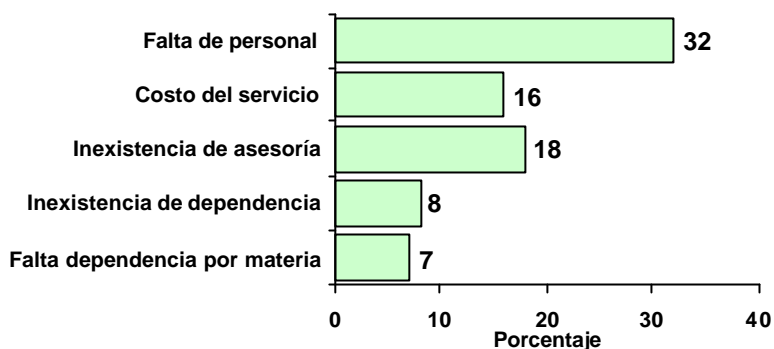
La construcción de una democracia real y participativa requiere de un sistema judicial moderno e independiente, comprometido con el cambio, lo cual implica una renovación conceptual, transparencia en la aplicación de las normas, y un mayor acceso a la justicia como un derecho fundamental de los ciudadanos.

La ciudadanía demanda, un sistema de justicia ágil, transparente y confiable que brinde una solución justa a su controversia o conflicto. Más de la mitad de entrevistados (56%) del censo de dependencias judiciales realizado por ISVOS en el año 2007, manifestó que existe algún tipo de obstrucción para el mejor desempeño del funcionario judicial. Los principales tipos de obstrucción tiene que ver con: “falta de capacitación” (33%), “infraestructura deficiente” (26%), “exceso de carga procesal” (21%) y “falta de recursos técnicos” (8%).

En la actualidad los problemas más relevantes son: demora en la tramitación de causas, excesiva carga acumulada de procesos, necesidad de capacitación de funcionarios y de herramientas tecnológicas, entre otros.

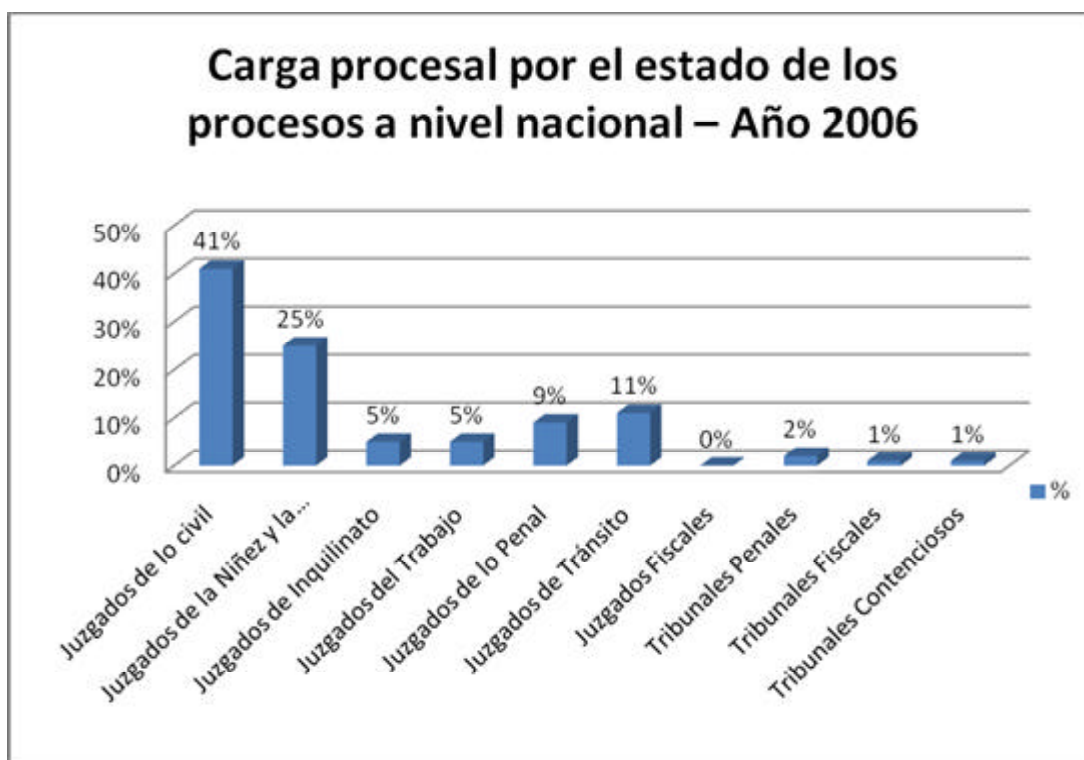
MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA

**Principales obstáculos para el acceso a la justicia**



Fuente: ISVOS 2007

El principal obstáculo o barrera para el acceso a la justicia es para la tercera parte de informantes “la falta de personal”, seguido por la “inexistencia de asesoría y patrocinio jurídico gratuito” y “costo del servicio judicial”<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Fuente: ISVOS 2007, Resultados Censo Dependencias Judiciales.

*Las dependencias judiciales que registraron el mayor ingreso de carga procesal fueron los Juzgados de lo Civil con el 41% y los juzgados de la Niñez y la Adolescencia con el 25%, conformando así entre los dos una carga procesal del 66% del total a nivel nacional.*

### **Sistemas alternativos de Administración de Justicia**

La actual Constitución de la República de Ecuador, establece el marco jurídico necesario para que la Comunidad recupere su participación en el proceso de administración de justicia, entregando esta responsabilidad a los ciudadanos para que como árbitros, mediadores, jueces de paz o autoridades de los pueblos indígenas, propicien la solución pacífica de los conflictos.

Una de las áreas prioritarias identificadas, constituye el mejoramiento del acceso a la justicia de todos los ciudadanos; y una de las estrategias planteadas, es la implementación del sistema de Justicia de Paz y de Juzgados de Múltiple Competencia.

Estos mecanismos de solución de conflictos y modelos de justicia, que en un principio nacieron como una vía para corregir ciertos disfuncionamientos del sistema formal de Administración de Justicia, hoy en día se han convertido en una nueva concepción del proceso de administración de justicia.

“La terminología jurídica ha alejado al ciudadano de los procesos de solución de conflictos y ha convertido al Derecho en norma abstracta más que en patrón de conducta. La consolidación de la Justicia de Paz, Juzgados de múltiple competencia, junto a la mediación y otros mecanismos de acceso a la justicia permitirán que poco a poco la comunidad vaya ampliando su participación en los procesos de solución de conflictos”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Discurso del Dr. Jaime Velasco Dávila, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el 6 de Junio de 2007 en la inauguración del Seminario Justicia de Paz en Quito.

*Cuadro 1: Dependencias Judiciales a Nivel Nacional*

DEPENDENCIAS JUDICIALES	Numero	Porcentaje
Civil	95	13,8
Laboral	31	4,6
Inquilinato	13	1,9
Niñez	41	6,0
Civil, Laboral, Inquilinato y Niñez	155	22,8
Penal	96	14,1
Tránsito	43	6,3
Penal y Tránsito	55	8,1
Fiscal	4	0,6
Tribunal Penal	44	6,5
Tribunal Fiscal	6	0,9
Tribunal Contencioso	6	0,7
Sala Civil	8	1,2

**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Sala Penal	19	2,8
Sala Laboral	7	1,0
Sala Civil y Laboral	8	1,2
Sala Única	7	1,0
Mediación	41	6,3
Total	679	100,0

Fuente: ISVOS 2007

***Independencia como valor de la democracia***

La independencia de los órganos de la Función Judicial es el eje fundamental de la democracia, constituye un mandato constitucional y un valor que inspira y debe ser protegido por la comunidad nacional e internacional en su conjunto. Un Estado de Derecho existe y tiene su razón de ser si cada una de sus funciones cumple sus obligaciones y ejerce sus atribuciones de conformidad con la Constitución y las leyes.

El principio de la independencia de la justicia no es solamente externa ni relacionada con las otras Funciones del Estado; esta independencia constituye, fundamentalmente, la capacidad de mantenerse ajena a todo tipo de presión interna o externa, a tal punto que sus resoluciones correspondan al mérito del proceso, a la estricta aplicación de la Constitución, las leyes y a la consagración del Derecho.

Consolidar la independencia de la justicia, erradicar cualquier tipo de ingerencia y alcanzar su modernización, son imperativos que deben concretarse en esta etapa de profundos cambios, para que la sociedad ecuatoriana tenga como cimientos a la equidad, el derecho y la seguridad jurídica.

**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

En ese contexto una manera de fortalecer la independencia judicial incluye la creación de juzgados de múltiple competencia y la promoción de jueces de paz, acordes a la realidad connotada por las zonas en donde ejercerán su jurisdicción. Estos sistemas pueden encargarse de las pequeñas causas, las de las personas más humildes, que requieren de una justicia ágil y eficaz.

La consolidación de la Justicia de Paz y de Juzgados de múltiple competencia permitirá que las comunidades vayan desarrollando su responsabilidad en el proceso de solución de conflictos, para lo cual también tendrán que acercarse al orden jurídico que nos rige, pues aunque deben tratar los conflictos como problemas sociales, lo deberán hacer al interior del orden jurídico que nos gobierna.

***Modelo de Justicia cercana al ciudadano***

De la mano de la independencia es necesario impulsar un modelo de justicia eficaz y cercana al ciudadano, que fortalezca la efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia para la población, en condiciones de igualdad y celeridad.

De igual manera, hay que fomentar la solución pacífica y jurídica de los conflictos de interés mediante alternativas de resolución de conflictos que van desde la conciliación o el arreglo directo de las partes, la intervención de terceros, árbitros o jueces de paz, hasta la intervención de un juez o magistrado, a petición de una de las partes.

Un modelo de justicia local que tenga como mínimo la figura de un juez de múltiple competencia en las cabeceras cantonales para la atención integrada de las causas o conflictos que aquejan a las poblaciones, permite que el ciudadano disponga de justicia próxima, expedita, informatizada y rápida, para la solución institucional de sus controversias, y contribuye a la consolidación pacífica del territorio nacional y el acceso a la justicia de las poblaciones marginadas de los centros urbanos y las zonas rurales apartadas del país.

Un modelo de justicia cercano al ciudadano, debe contar con los siguientes objetivos:

- Garantizar efectivamente el acceso a la justicia de los ciudadanos.
- Perfilar a la Justicia como un órgano de “protección” que interviene cuando los derechos de los ciudadanos se encuentran amenazados o violados.
- Participar activamente junto con los representantes de los centros de salud, de las escuelas y otros actores sociales en la construcción de una red social, en miras a la promoción, protección y restitución de derechos de los ciudadanos.
- Prevenir situaciones de alta vulnerabilidad social.
- Hacer efectivos los principios de INMEDIACIÓN y de CELERIDAD en los procesos judiciales.

**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Estos modelos de justicia alternativos podrían incluir las siguientes actividades:

- Definición del distrito, provincia, ciudad o cantón, para realizar la actividad judicial
- Coordinaciones interinstitucionales
- Convocatoria y Reunión Informativa
- Relevamiento por otros actores sociales
- Encuadre y agrupamiento de casos
- Definición de auxiliares, funcionarios y profesionales que participarán del Juzgado de competencia múltiple.
- Trabajo “in situ” (Entrevistas, Apertura de Causas, Evaluaciones: sociales, médicas, psicológicas, psiquiátricas, Resolución de Casos)
- Evaluación de la Actividad Judicial

***Juzgados de múltiple competencia***

Los juzgados de múltiple competencia afines en materias tales como civil, laboral, niñez y adolescencia o por otra parte, penal y tránsito, se les asignará esta competencia con la finalidad de incorporar acciones y metodologías de intervención tendientes a construir nuevas experiencias que incorporen junto a las innovaciones, pautas de flexibilidad, brevedad, eficiencia, rapidez y creatividad en el acceso a la justicia, como ejes transversales de su acción.

Estos juzgados fortalecen las conexiones entre estructuras formales e informales de la comunidad, a fin de proveer efectivamente el acceso a la justicia a grupos que de otra manera podrían estar excluidos de ella y a la vez favorecer el empoderamiento de los grupos vulnerables en la búsqueda de soluciones a situaciones injustas en el ámbito de los procesos que tramitan. El modelo de estos juzgados podría funcionar en las cabeceras cantonales cuya población sea de hasta 30.000 habitantes.

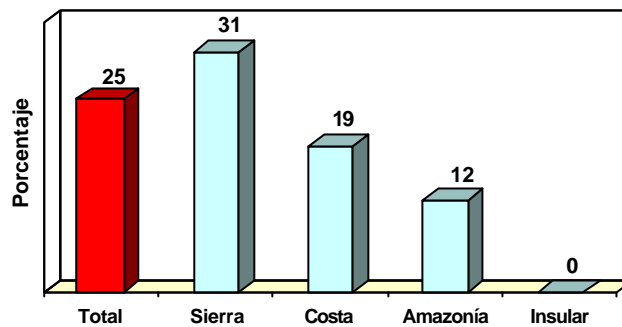
Los juzgados por lo tanto deben ser adecuados, tomando como referencia las características étnicas, de género, culturales, lenguaje, económicas, geográficas, horarios, etc. de los usuarios del mismo. Este modelo de juzgados, promueve el acercamiento por parte de individuos y grupos, que de otra manera no actuarían para obtener el reconocimiento de sus derechos, evitando el traslado hacia las capitales de provincia con el problema de la movilización y gastos y asegurando en definitiva el mejor ejercicio profesional de los abogados en esos cantones, descongestionando a los juzgados ya existentes.

*“A nivel nacional fueron investigadas 677 Dependencias Judiciales; 370 están en la Sierra (54.7%), 246 en la Costa (36.3%), 57 en la Amazonía (8.4%), y 4 en Galápagos (0.6%)”<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> Fuente: ISVOS 2007, Resultados Censo Dependencias Judiciales



MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**Disponibilidad de Sala para Audiencias, por región**

Fuente: ISVOS 2007

A nivel nacional, sólo el 25% (170) Dependencias Judiciales tienen Sala para Audiencias; siendo la Sierra, la región del país donde se concentra la mayor cantidad de dichas Dependencias con un total de 118, en la Costa con un total de 46 y en la Amazonía un total de 6, y ninguna en la región Insular.

**Juzgados de Paz**

Los juzgados de paz promueven el acceso a la Justicia a nivel parroquial y local para facilitar el manejo de conflictos a partir de la mediación, la búsqueda de la convivencia pacífica, basados en los valores comunitarios. Los jueces de paz, podrían conocer causas de hasta Usd. 500 aplicando un procedimiento no riguroso en lo formal.

El sistema de Justicia de Paz, tiene como propósito, resolver, problemas individuales, comunitarios y vecinales, basados en una fórmula de administración de justicia, eminentemente conciliadora, con lo cual se garantiza un mayor acceso a Justicia y a la Administración de Justicia. Así como celeridad y cercanía a la resolución.

Un juez de paz, puede ser una persona mayor de edad, letrado, residente de la comunidad respectiva, que sea reconocido por su seriedad laboral, trayectoria moral, sensibilidad social, responsabilidad conocida en su ámbito familiar y local, comprobada sensatez, capacidad para el diálogo y respetuoso de la condición humana.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> PROJUSTICIA, Propuesta de Justicia de Paz para el Ecuador, Recomendaciones REUNIÓN DE TRABAJO, Págs. 180-183, Octubre 2007.

El Juez de Paz tendrá una competencia territorial parroquial, y competencia material para conocer de todos los casos, y realizar todas las funciones, que la Ley les confiera. Entre otros, un juzgado de paz podría atender en los siguientes temas afines:

- acciones relativas a la prestación alimentaria
- tutela y curatela
- cuestiones relativas al nombre, estado civil y capacidad de las personas
- inscripción de nacimientos tardías o sin certificados médicos
- denuncias por maltrato infantil, descuido, trato negligente, abuso físico o mental, explotación, abandono y orfandad de menores de edad
- mujeres en crisis con su maternidad
- protección de la persona por nacer y violencia

### **Conclusiones**

Ecuador es uno de los países con menor cantidad de jueces por habitante, con un presupuesto insuficiente y con niveles bajos de acceso a la justicia. Son numerosas las normas constitucionales, concernientes a la administración de justicia, que se han quedado en el papel, porque no se han entregado los medios ni los recursos suficientes para afrontar esta problemática, ni se han desarrollado las políticas públicas para su aplicación.

La Justicia y su sistema de administración no sólo es responsabilidad de los órganos que componen la Función Judicial, es un deber compartido de todos los Poderes Públicos, se debe convertir en una política de Estado, pero respetando la independencia, autonomía e imparcialidad de sus decisiones, ya que de sus actos y resoluciones se deriva la paz y armonía ciudadana.

El desarrollo de los medios alternativos ha cobrado importancia y vigencia porque permiten construir una cultura jurídica de diálogo, en búsqueda de entendimiento y soluciones directas que posibiliten la paz entre los hombres. Es importante que la justicia sea entendida y vivida por todos y que conduzca al convencimiento de que el primer paso para hacer justicia es que cada hombre se convierta en juez de sí mismo y no espere que sean otros los que le juzguen.

Los juzgados de paz, son una modalidad que permitirá que la comunidad desarrolle su responsabilidad en el proceso de solución de conflictos de sus miembros y permitirá tratar a las controversias como problemas sociales y no exclusivamente como fenómenos jurídicos.

**MEMORANDO ECONOMICO DE  
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Con los juzgados de múltiple competencia, se producirá un acercamiento efectivo al sistema judicial por parte de ciudadanos que de otra manera podrían estar excluidos de ella; favoreciendo el empoderamiento de personas y/o grupos vulnerables en la búsqueda de soluciones a situaciones injustas a través del conocimiento de los mecanismos judiciales y certeza de su funcionamiento.

**BIBLIOGRAFIA**

- Asociación de Mujeres Jueces de Argentina, Dras. Elsa Madrazo y Adriana Rodríguez, JUZGADO MOVIL, UNA HERRAMIENTA DE GESTION PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Plan Estratégico de la Función Judicial para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia para el período 2007 – 2012, Marzo 2007.
- Entrevista con el Dr. Jaime Velasco Dávila, Ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el 10 de Julio de 2008.
- PROJUSTICIA, Propuesta de Justicia de Paz para el Ecuador, Recomendaciones REUNIÓN DE TRABAJO, Págs. 180-183, Octubre 2007.