

SÍNTESIS DE COOPERACIÓN TÉCNICA (TC-ABSTRACT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

País/Región:	Ecuador / CAN
Nombre:	Fortalecimiento de la gestión y evaluación de la oralidad en los procesos judiciales penales
Número de CT:	EC-T1298
Jefe de Equipo/Miembros:	Mauricio García Mejía (ICS/CEC); Carlos Cordovez (ICS/CCH); Carlos Carpizo (CAN/CEC); Gumersindo Velásquez y Gustavo Palmerio (FMP/CEC); Mariela Sánchez (CAN/CEC); y Cecilia Bernedo (IFD/ICS).
Tipo de Cooperación Técnica:	Apoyo a operaciones (<i>Client Support – CS</i>)
Referencia a Solicitud:	IDBDocs#38788130
Fecha del TC Abstract:	Junio, 2014
Beneficiario:	República del Ecuador por Intermedio del Consejo de la Judicatura (CJ)
Organismo ejecutor y nombre de contacto:	Consejo de la Judicatura. Néstor Arbito Chica, Vocal Principal del Consejo de la Judicatura.
Fondos solicitados del BID:	Por definir
Plan de financiamiento:	BID: US\$400.000 Local: <u>US\$ 50,000</u> Total: US\$450.000
Plazo de Desembolso:	30 meses
Fecha de inicio requerida:	Julio, 2014
Tipo de consultor (firma o individual):	Consultores Individuales.
Preparado por:	División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS)
Unidad responsable del desembolso:	CAN/CEC
Incluida en estrategia de país:	Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Incluida en CPD:	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>
Prioridad de sector del GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 La mayoría de los países de la Región han llevado a cabo reformas a sus sistemas de justicia para mejorar su capacidad, agilidad e independencia, aumentar la profesionalización del personal y ampliar el acceso de los ciudadanos a la justicia¹. Estas reformas se han centrado en transformar el procedimiento penal de un sistema inquisitivo a uno acusatorio donde organismos especializados asumen la dirección de la investigación, con facultades discrecionales para garantizar la eficiencia en los procesos, de tal forma que los fiscales investigan y acusan mientras los jueces se concentran en decidir las causas². Los principales cambios en el procedimiento penal han incluido: (i) la implementación de juicios orales; (ii) énfasis en garantizar el debido proceso; (iii) fortalecimiento de entidades a cargo de la investigación penal; (iv) la introducción de medidas alternativas a la prisión; y (v) la eliminación de los jueces de instrucción³.
- 2.2 El sistema de administración de justicia de Ecuador no ha sido la excepción. Por años el sistema de justicia funcionó bajo un modelo de gestión obsoleto, padeciendo fuertes atrasos con relación a la infraestructura física, la cobertura de los servicios, la estructura organizacional y la capacidad de gestionar eficientemente sus recursos humanos. Un ejemplo de lo anterior: en el año 2010 Ecuador contaba con tan

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.

² Idem

³ BID. Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia, 2014 (borrador).

sólo 5 jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio para la Región era de 10 jueces por cada 100 mil habitantes.

- 2.3 Por esta razón, en el año 2011 se elaboró el Plan Estratégico de la Función Judicial, en el cual quedaron plasmados los principales objetivos y líneas de acción encaminados al fortalecimiento del sistema de justicia:
Asegurar la transparencia y la calidad en la prestación de servicios de justicia; promover el óptimo acceso a la justicia; impulsar la mejora permanente y modernización de los servicios; institucionalizar la meritocracia en el sistema de justicia; y, combatir la impunidad contribuyendo a mejorar la seguridad ciudadana.
- 2.4 Uno de los ejes centrales del Plan Estratégico es la introducción de la oralidad en los procesos judiciales; de esta forma, recientemente se presentó ante la Asamblea Nacional el nuevo Código Orgánico General de Procesos (COGP) que establece la oralidad en todos los tipos de vías procesales (civil, laboral, tributario, administrativo y familiar), exceptuando los procesos en materia penal. Con esto se pretende suprimir las prácticas burocráticas, asociadas a los procesos escritos, que incrementan la duración de los procesos judiciales e imponen elevados costos para la administración de justicia. De igual manera, la introducción de los procesos orales daría una mayor transparencia y claridad para los ciudadanos y otros actores involucrados en procesos judiciales. Asimismo, se reducen de 80 tipos diferentes de procesos a sólo 4.
- 2.5 Más allá de la aprobación del COGP, el Consejo de la Judicatura (CJ) ha identificado dos aspectos fundamentales para lograr una implementación exitosa del nuevo sistema de impartición de justicia: i) la capacitación de jueces en la nueva práctica de oralidad procesal; y ii) la creación y/o adecuación de infraestructura física y equipamiento en los centros judiciales a lo largo del país.
- 2.6 Para garantizar la capacitación y actualización permanente de los operadores de justicia, el CJ recientemente creó la Escuela de la Función Judicial, con el objetivo de gestionar la formación, capacitación, selección e ingreso de personal a las distintas carreras de la Función Judicial (jueces, fiscales y notarios). En el año 2013, la Escuela llevó a cabo el proceso de formación inicial para 2.009 jueces, 609 fiscales y 691 notarios, siendo éste un factor clave en el incremento significativo en el número de jueces en Ecuador, alcanzándose la cifra de 11 jueces por cada 100 mil habitantes, en línea con el promedio regional. A partir de 2014, la oferta de formación incluirá un componente de formación práctica en habilidades para conducir audiencias y valorar pruebas presentadas en procesos orales.
- 2.7 Con respecto a la adecuación y construcción de espacios para la administración de justicia, en el año 2013 se construyeron 18 centros judiciales en distintos puntos del país. Asimismo, se remodelaron y equiparon diversos centros judiciales existentes. Estas mejoras incluyeron un importante componente tecnológico y de comunicaciones mediante el cual se ha facilitado la declaración de testigos o peritos de forma remota a través de videoconferencias. Estas mejoras junto con la reingeniería en los procesos de operación interna de los centros judiciales—impulsada por la creación de la Unidad de Coordinación de Audiencias y Notificaciones—han contribuido en buena parte con la disminución de la tasa nacional de audiencias fallidas, pasando de un 30% a finales de 2012 a un 9,6% en 2013.
- 2.8 Reconociendo la experiencia del Banco en procesos de modernización de la administración de justicia a lo largo de la Región, el CJ ha solicitado el apoyo del Banco para la incorporación de la experiencia internacional en la implementación de la oralidad en sus procesos judiciales.
- 2.9 Objetivo general. El objetivo general de esta CT es apoyar la mejora del acceso a los servicios judiciales mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y evaluación del CJ para implementar la oralidad de los procesos judiciales, particularmente, en cuanto a: i) la planificación y ejecución del plan de implementación del COGP; ii) el fortalecimiento de la Escuela Judicial para capacitar a un mayor número de empleados de la Función Judicial en la conducción de juicios orales, tanto en materia penal como en las demás materias; iii) el apoyo en la reestructuración en la gestión de recursos humanos para asegurar que las habilidades y perfiles del personal estén debidamente alineadas con el nuevo modelo de administración de la justicia en Ecuador; y iv) el fortalecimiento de la capacidad de evaluación de políticas de reforma judicial.
- 2.10 La CT es consistente con los marcos del Banco: i) Metas Regionales de Desarrollo del GCI-9 para contribuir a la reducción de la pobreza y de la tasa de homicidios, prestar a países pequeños y vulnerables, y beneficiar a ciudades con programas de seguridad; ii) Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2); y iii) Guías operativas para el Diseño y Ejecución de

Programas en Seguridad Ciudadana (GN-2535). Es también consistente con la Estrategia de País en el área de diálogo de seguridad ciudadana.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES

- 3.1 Componente 1. Apoyo al plan de implementación del COGP y del Código Orgánico Integral Penal (COIP). El objetivo del componente es fortalecer las capacidades del CJ para la planificación de las actividades de implementación del COGP, así como fortalecer la implementación del COIP. Este componente financiará las siguientes actividades principales: i) asesoría internacional para la revisión del código orgánico general de procesos; y ii) pasantías para funcionarios con responsabilidad en la implementación del COGP y del COIP a países con experiencia en la implementación de reformas similares.
- 3.2 Componente 2. Fortalecimiento de capacidades en desarrollo de procesos orales. El objetivo del componente es fortalecer las capacidades de la Escuela Judicial para la formación de los diferentes actores del sistema de justicia (jueces, fiscales, defensores, abogados, peritos) en materia de oralidad procesal. Este componente financiará las siguientes actividades principales: i) experto internacional que en conjunto con un grupo de trabajo de jueces del Ecuador, elabora un diagnóstico de necesidades de capacitación en materia de oralidad procesal para operadores de justicia; ii) desarrollo del modelo de formación en oralidad y desarrollo de la malla curricular correspondiente; iii) actividades de formación de formadores que puedan replicar la capacitación recibida; iv) intercambios institucionales a países con experiencia en materia de procesos judiciales orales, particularmente en materia penal; y v) visitas de expertos en desarrollo de procesos orales al Ecuador.
- 3.3 Componente 3. Adecuación de competencias del talento humano. El objetivo de este componente es fortalecer el alineamiento de los perfiles de los funcionarios judiciales con el nuevo modelo procesal. Este componente financiará la siguiente actividad principal: desarrollo de nuevos perfiles y competencias del escalafón de la carrera judicial adecuados a los nuevos procesos orales.
- 3.4 Componente 4. Fortalecimiento de capacidades en evaluación y seguimiento de proyectos. El objetivo del componente es fortalecer las capacidades de los funcionarios judiciales de evaluar y medir el impacto de programas y proyectos de reforma judicial. Este componente financiará las siguientes actividades: i) consultoría para desarrollo de indicadores de seguimiento y para la evaluación de impacto del proyecto; y ii) actividades de formación de formadores en la temática objeto de la consultoría y dentro del marco de la misma.

Cuadro 3.1: Matriz de Resultados Indicativa

Indicador de Resultado/Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Metas Intermedias		Meta Final	Fecha esperada de Finalización
			Año 1	Año 2		
DE IMPACTO						
Incremento de Tasa de Resolución (# de causas resueltas / # de causas ingresadas)	Porcentaje	TBD	15	30	30	2017
Incremento de Tasa de Sentencias (# de sentencias / # de causas resueltas)	Porcentaje	TBD	15	30	30	2017
DE RESULTADO						
Plan de implementación del COGP en ejecución	Plan en ejecución	0	1	1	1	2017
Escuela Judicial (EJ) con capacidad de formación en oralidad procesal tanto en materia penal como en las demás materias	Escuela Judicial	0	0	1	1	2017
Funcionarios judiciales con perfiles de competencias adecuados a los nuevos procesos orales	Porcentaje	0	20	80	80	2017
DE PRODUCTO						
COMPONENTE 1						
Diagnóstico del COGP elaborado	Diagnóstico	0	1	0	1	2017
Tomadores de decisión del CJ han conocido experiencias internacionales similares	Personas	0	5	5	10	2017
COMPONENTE 2						

Diagnóstico de necesidades en materia de formación para operadores de justicia (Jueces fiscales, Defensores Públicos y Secretarios)	Diagnóstico realizado	0	1	0	1	2015
Modelo de formación en oralidad procesal desarrollado	Modelo desarrollado	0	1	0	1	2017
Formadores de la EJ capacitados en el desarrollo de juicios orales	Numero de formadores	0	10	10	20	2017
COMPONENTE 3						
Manual de perfiles por competencias de los funcionarios judiciales adecuados al COGP y al COIP	Manual	0	0	1	1	2017
COMPONENTE 4						
Indicadores de seguimiento y evaluación de impacto del proyecto desarrollada	Metodología	0	0	1	1	2017
Funcionarios capacitados en evaluación y medición de impacto de proyectos	Número de Funcionarios	0	0	5	5	2017

IV. PRESUPUESTO INDICATIVO EN (MILES DE USD)

Actividad/ Componente	Descripción	BID/Finan- ciamiento por Fondo	Contra- partida Local	Finan- ciamiento Total
Componente 1	Asesoría internacional para la revisión del código orgánico general de procesos	40	0	40
Componente 2		250	0	250
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del modelo de formación en oralidad y desarrollo de la malla curricular correspondiente 	40	0	40
	<ul style="list-style-type: none"> Actividades de formación de formadores que puedan replicar la capacitación recibida 	150	0	150
	<ul style="list-style-type: none"> Intercambios institucionales para actores del proceso judicial a países con experiencia en materia de oralidad procesal 	30	0	30
	<ul style="list-style-type: none"> Visitas de expertos en desarrollo de procesos orales al Ecuador 	30	0	30
Componente 3	Consultoría para el desarrollo de nuevos perfiles y competencias del escalafón de la carrera judicial adecuados a los nuevos procesos orales tanto para el COIP como para el COGP	40	0	40
Componente 4		63	0	63
	<ul style="list-style-type: none"> Consultoría para el desarrollo de indicadores de seguimiento y evaluación de impacto del proyecto 	33	0	33
	<ul style="list-style-type: none"> Actividades de formación a funcionarios que puedan replicar la capacitación recibida 	30	0	30
Gastos Operativos	Gestión y administración de la CT y Auditoría del programa	7	50	57
TOTAL		400	50	450

V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 La Agencia Ejecutora será el Consejo de la Judicatura (CJ) del Ecuador, que será responsable de administrar los recursos de esta CT conforme la política OP-273-2, incluyendo la realización de las contrataciones de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes, y Obras (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID (GN-2350-9). El Banco podrá adelantar recursos mediante anticipo con base a las necesidades de liquidez del proyecto para financiar gastos hasta por seis (6) meses conforme un plan financiero,

cuando se haya justificado al menos el (80%) del anticipo anterior se podrá optar a un nuevo desembolso. El ejecutor debe presentar Estados Financieros auditados por una firma independiente aceptable al Banco dentro de 90 días siguientes a la fecha del último desembolso.

- 5.2 El CJ del Ecuador es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función judicial en el Ecuador, que comprende a órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La misión del CJ es proporcionar un servicio de administración de justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible, que contribuya a la paz social y a la seguridad jurídica, afianzando la vigencia del estado de derecho.
- 5.3 La carta convenio correspondiente a esta operación se suscribirá con la República de Ecuador, por intermedio del Ministerio de Finanzas.
- 5.4 Los elementos de Monitoreo y Evaluación (M&E) de esta CT serán los mismos usados por el Banco en otras operaciones, tales como: Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Matriz de Riesgos, Plan de Adquisiciones. El ejecutor presentará informes semestrales de avance en los que reportará el nivel de avance de la ejecución, incluyendo aspectos como cumplimiento de metas, ejecución financiera. La agencia ejecutora remitirá al Banco un informe final. La CT financiará la realización de una evaluación de impacto de la mayor formación de los jueces en materia de oralidad y como ésta ha afectado la transparencia y la rapidez en la administración de justicia.
- 5.5 Los contratos tendrán revisión ex ante, productos que deberán contar con aprobación del CJ y del BID para su pago final. La auditoría final también será sujeta a revisión ex ante.
- 5.6 La supervisión del proyecto por parte del Banco estará a cargo de ICS/CEC

VI. RIESGOS IMPORTANTES DEL PROYECTO

- 6.1 El principal riesgo para la ejecución del proyecto sería que la aprobación del Código Orgánico General de Procesos (COGP) se demore en la Asamblea Nacional, retrasando la ejecución de las actividades de implementación del COGP. Para mitigar este riesgo, el CJ dará un seguimiento permanente al proceso de aprobación del COGP en la Asamblea Nacional y gestionará el apoyo de autoridades del Ejecutivo para la aprobación de la norma.
- 6.2 Otro riesgo importante es que los abogados y otras partes procesales se resistan a la implementación de los procesos orales por no estar preparados para cumplir sus roles en el proceso judicial, resultando en demoras mayores en la administración de justicia. Para minimizar este riesgo, el proyecto se ha construido de manera que la capacitación en oralidad sea impartida no solo a jueces, sino también a abogados, defensores públicos y fiscales, de manera que todas las partes procesales estén debidamente capacitadas para cumplir sus roles respectivos dentro de la reforma.

VII. CLASIFICACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo a las "Environmental and Safeguards Compliance Guidelines" (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría "C" (ver enlace electrónico: IDBDOCS#38789156).