

PRODUCTO 3: INFORME FINAL

Evaluación Final Externa del Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”



Quito, diciembre de 2017

Contenido

Acrónimos	3
1. Introducción	5
1.1. Estructura del informe	5
1.2. Antecedentes, alcance y objetivos de la evaluación.....	6
1.2.1 Antecedentes	6
1.2.2 Alcance de la evaluación	7
1.2.3 Objetivos de la Evaluación	7
1.3. Preguntas de evaluación y dimensiones de análisis	7
1.3.1 Preguntas de evaluación	7
1.3.2 Dimensiones de análisis	8
1.4. Marco teórico-metodológico	8
1.4.1 Enfoques.....	8
1.4.2 Metodología	10
1.5. Proceso de recopilación y análisis de datos.....	11
1.6. Condicionantes y limitaciones de la evaluación.....	12
2. Análisis e interpretación de los datos	12
2.1 Contexto en el que se diseñó y ejecutó el proyecto	13
2.2 Fases del Proyecto.....	15
2.3 Análisis de Coherencia	17
2.3.1 Coherencia: Problemas identificados del Sector Justicia	17
2.3.2 Coherencia: Grado de respuesta de los objetivos planteados a los problemas identificados del Sector Justicia	20
2.3.3 Coherencia: Sinergias o complementariedades del proyecto con otras intervenciones o programas en el Sector Justicia	21
2.4 Análisis de Pertinencia	23
2.4.1 Pertinencia: Grado de identificación del proyecto con los principios de la Declaración de Paris para la eficacia de la ayuda.....	23

2.4.2	Pertinencia: Grado de consistencia de los objetivos de la intervención con los de la política pública nacional.....	27
2.4.3	Pertinencia: Nivel de respuesta del diseño de la intervención a las necesidades de acceso a la justicia de la población.....	31
2.5	Análisis de Eficiencia	32
2.5.1	Eficiencia: Cantidad y oportunidad de los recursos financieros y humanos con los que contó el proyecto	32
2.5.2	Eficiencia: Uso de los recursos disponibles	36
2.5.3	Eficiencia: Funcionamiento del modelo de gestión al interior del MJDHC	40
2.5.4	Eficiencia: Cumplimiento de la planificación y seguimiento de las actividades.....	43
2.5.5	Eficiencia: Importancia de la inversión realizada por la AECID	48
2.5.6	Eficiencia: Relación costo beneficio de la inversión realizada por AECID	48
2.6	Análisis de Eficacia.....	50
2.6.1	Eficacia: Nivel de definición de las competencias y roles de los actores institucionales involucrados y contribución a la ejecución del proyecto	50
2.6.2	Eficacia: Nivel de fortalecimiento de la capacidad de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por el proyecto	55
2.6.3	Eficacia: Nivel de cumplimiento de las estrategias de gestión	56
2.6.4	Eficacia: Contribución de las actividades/productos del proyecto al logro de los resultados o componentes y de estos al propósito y fin	60
3.	Conclusiones y lecciones aprendidas	65
3.1	Conclusiones.....	65
3.2	Lecciones aprendidas	68
4.	Recomendaciones	69
Anexos	71
	Anexo 1: Síntesis del encargo de la evaluación.....	71
	Anexo 2: Principales fuentes de información documental utilizadas	76
	Anexo 3: Técnicas e instrumentos aplicados	79
	Anexo 4: Lista de instituciones entrevistadas	93
	Anexo 5: Cuadros de respaldo	94
	Anexo 6: Productos por componentes.....	99

Acrónimos

AAA	Agenda de Acción de Accra
ABA	American Bar Association
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGE	Comité de Gestión de la Evaluación
CJ	Consejo de la Judicatura
CPCCP	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CNJ	Corte Nacional de Justicia
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DP	Defensoría Pública
EBDH	Enfoque Basados en Derechos Humanos
FAD	Fundación de ayuda contra la drogadicción
FGE	Fiscalía General del Estado
HIVOS	Instituto humanista para la cooperación con los países en desarrollo
LGBTI	Lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
MF	Ministerio de Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MI	Ministerio del Interior
NRC	Consejo Noruego para Refugiados
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PAPP	Programación Anual de la Política Pública
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



POA	Plan Operativo Anual
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SJR	Servicio Jesuita a Refugiados
UK	Departamento para el Desarrollo Internacional
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTG	Unidad Técnica de Gestión

PRODUCTO 3: INFORME FINAL

Evaluación Final Externa del Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”

1. Introducción

En junio de 2017, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID- convocó a la presentación de ofertas técnicas y económicas para la realización de la evaluación final externa del Proyecto “*Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador*”, siendo del interés compartido con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos –MJDHC- y la Cancillería ecuatoriana, contar con lecciones aprendidas, así como con una visión de lo logrado a lo largo de los casi 7 años de ejecución del proyecto (Anexo 1).

La evaluación se realizó en un tiempo de 10 semanas comprendidas entre septiembre y noviembre de 2017, y fue gestionada por un Comité tripartito conformado por AECID, MJDHC y Cancillería.

Este informe refleja los resultados encontrados a partir del trabajo de campo, que incluyó la revisión, análisis y sistematización de información en fuentes primarias y secundarias, y realización de entrevistas a informantes clave.

1.1. Estructura del informe

Este informe se estructura en cuatro capítulos y anexos, de acuerdo a lo establecido en los términos de referencia de los servicios contratados.

El primer capítulo contiene los antecedentes de la evaluación, su alcance y objetivos; las preguntas guías y una descripción general de las cuatro dimensiones de análisis consideradas (diseño, estructura, procesos y resultados); el marco teórico metodológico que guía y apoya el estudio; el proceso de recopilación y análisis de datos, así como sus condicionantes y limitaciones.

El segundo capítulo corresponde al análisis e interpretación de la información con los principales hallazgos. Para su desarrollo se partió de los indicadores y preguntas contenidas en la matriz de evaluación, para cada uno de los criterios seleccionados en las cuatro dimensiones de análisis. La información utilizada corresponde a la contenida en la documentación disponible del proyecto y la obtenida de las entrevistas realizadas a informantes clave proporcionados por los miembros del Comité de Gestión de la Evaluación –CGE- y otros actores identificados en el proceso.

El tercer capítulo contiene las conclusiones y lecciones aprendidas que se desprenden de los hallazgos obtenidos del análisis de la información referida al diseño, estructura, procesos y resultados del proyecto.

El cuarto capítulo recoge las recomendaciones estratégicas y operativas, tanto de los informantes consultados, como del equipo consultor, que servirán tanto a la AECID, como a la Secretaría de Cooperación Internacional de la Cancillería, y al MJDHC, en la gestión de futuros proyectos.

En anexos, constan: 1) Síntesis del encargo de la evaluación; 2) Principales fuentes de información documental utilizadas; 3) Técnicas e instrumentos aplicados (guías de entrevista y matriz de evaluación definitiva; 4) Lista de instituciones a las que pertenecen y/o pertenecieron las personas entrevistadas; 5) Cuadros de respaldo; 6) Productos por Componentes.

1.2. Antecedentes, alcance y objetivos de la evaluación

1.2.1 Antecedentes

En el año 2009 y ante una demanda del MJDHC, la AECID comprometió su apoyo al proceso de reforma de la justicia en Ecuador. El proyecto “Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia”, contó con las siguientes aportaciones económicas de parte de la cooperación del Gobierno de España:

Año	Número de Subvención	Aportación AECID (En EUROS)
2009	1ra Subvención 1708/09	200.000
2010	2da Subvención:2122/10	300.000
2011	3ra Subvención 1470/11	870.000
2012	4ta Subvención: 2012/SPE/0400147	250.000
TOTAL		1.620.000

El programa de cooperación se canalizó a través del MJDHC, por ser ésta la entidad coordinadora del proceso de reforma de la justicia en Ecuador, que suministraba a su vez diferentes insumos técnicos y financieros a las diversas instituciones del sector: Defensoría Pública –DP-, Fiscalía General del Estado –FGE-, Consejo de la Judicatura –CJ- y Corte Nacional de Justicia –CNJ-.

Durante los años 2010 y 2011, el proyecto contó con la asesoría y asistencia de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica -COMJIB-, que desarrolló varias de las consultorías relacionadas con el nuevo modelo organizacional de las instituciones de justicia.

En enero de 2013, cumplido el plazo de transición, el CJ inició su andadura institucional hecho que motivó que muchas de las acciones que estaban siendo ejecutadas por el MJDHC en el marco del proyecto, tuvieran que trasladarse al CJ. La rectoría sobre algunas de las actividades programadas (principalmente el Proyecto Escuela Judicial, pero también algunas del Plan de Implementación COFJ), generó en junio de ese año, que ambas instituciones firmaran un convenio para trasladar al CJ todas las acciones de cooperación de su competencia. En octubre se produjo el acuerdo para que el CJ ejecute el proyecto Escuela Judicial.

A lo largo de su ejecución, el proyecto se encontró con cambios de coyuntura política e institucional que causaron la reorientación estratégica de su accionar. También la ejecución se vio afectada por numerosos y continuos cambios de autoridades y composición del equipo ejecutor. Estos vaivenes causaron que el proyecto no alcanzara varios de los resultados que fueron inicialmente previstos, y que a su finalización el MJDHC deba reintegrar a la Cooperación Española los recursos no utilizados. Finalizó en 2016, y el MJDHC ha justificado todas las subvenciones; por lo tanto, termina una etapa de cooperación de casi 7 años con la institución, dentro de las prioridades del Marco de Asociación entre Ecuador y España para el periodo 2011-2013. En este sentido, es del interés compartido entre el MJDHC, la Cancillería ecuatoriana y AECID, contar con una evaluación final de este proyecto, que ofrezca luces sobre las lecciones aprendidas, así como una visión de lo logrado a lo largo de estos años de trabajo.

El proyecto, impulsado por el MJDHC, se alineó con la Agenda Estratégica de Justicia y Derechos Humanos del Estado Ecuatoriano, acorde a la Constitución de la República del Ecuador 2008 – CRE- y al Plan Nacional para el Buen Vivir –PNBV- 2009-2013. En este marco, fue concebido como un programa para la implementación de las reformas que proponía el Código Orgánico de la Función Judicial –COFJ- orientado a la construcción de un sistema integral de justicia en Ecuador que incorporara los estándares internacionales de Derechos Humanos y de administración de justicia como la base de una sociedad justa y democrática.

1.2.2 Alcance de la evaluación

Los resultados de esta evaluación serán puestos a disposición del MJDHC, como una herramienta para dar continuidad a los esfuerzos emprendidos. Igualmente, la evaluación será para la AECID un documento importante que sistematice experiencias y alimente sus sistemas de gestión de conocimiento y redunde en aprendizaje institucional. Por último, es también del interés de la Cancillería ecuatoriana, contar con documentos de evaluación de las iniciativas de cooperación puestas en marcha en el país.

Objeto: Evaluación del proyecto: “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”.

Ámbito Geográfico: El proyecto tuvo un ámbito de acción a nivel nacional. La evaluación implicó trabajo de campo exclusivamente en Quito, sede de las instituciones de justicia.

Periodo abarcado del proyecto: 2010 – 2016.

1.2.3 Objetivos de la Evaluación

Objetivo General: Evaluar los resultados alcanzados por el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” y la relación de estos con el diseño, estructura, procesos y modelo de gestión puestos en marcha durante la intervención.

Objetivos Específicos:

- Valorar críticamente el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” durante su ejecución en el periodo 2010-2016, analizando los elementos que han tenido una mayor incidencia positiva o negativa en el logro de resultados, e identificando la posible ventaja comparativa de la Cooperación Española.
- Conocer los resultados alcanzados por el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” y la relación de estos con el diseño, estructura, procesos y modelo de gestión puestos en marcha durante la intervención.
- Evaluar la eficiencia y uso de los recursos del proyecto.
- Valorar el modelo de gestión utilizado por el proyecto para el logro de resultados y cumplimiento de los compromisos.
- Evaluar el cumplimiento de los principios de París para la Cooperación Internacional por parte del proyecto.
- Sistematizar buenas prácticas identificadas que puedan ser sujeto de réplica en contextos similares.

1.3. Preguntas de evaluación y dimensiones de análisis

1.3.1 Preguntas de evaluación

1. ¿En qué medida el proyecto ha contribuido efectivamente a poner en marcha las reformas planificadas de la justicia en Ecuador?, ¿Qué estrategias, mecanismos y procesos de gestión han contribuido a este logro? ¿Las actividades del proyecto han contribuido efectivamente al logro de los resultados o componentes, y a su vez éstos han contribuido al logro del objetivo del proyecto?
2. ¿Cuáles han sido las limitantes presentadas en cuanto a la ejecución técnica y financiera del proyecto?
3. ¿Puede decirse que el proyecto fue identificado, ejecutado y evaluado siguiendo los Principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda: alineamiento, armonización, apropiación, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad?
4. ¿Los resultados obtenidos en estos más de seis años de ejecución justifican la inversión realizada por la Cooperación Española?
5. ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer del proceso de cooperación de la AECID con el sector justicia en Ecuador?
6. ¿Hasta qué punto se ha fortalecido la capacidad de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por el proyecto?

1.3.2 Dimensiones de análisis

La evaluación de los criterios de coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, se insertó en las dimensiones de los niveles de análisis correspondientes con diseño, estructura, procesos y resultados, como categorías evaluativas de orden superior, capaces de ilustrar y generar recomendaciones más comprensivas del objeto de evaluación.

- **El diseño:** Se refiere al modo en que se concibió y se reformuló la intervención: diagnóstico inicial, espacios de diálogo y participación, respuesta a las necesidades del contexto, documentos de identificación y planificación, planes de trabajo, lógicas de intervención planteadas, matrices de resultados, etc.
- **La estructura:** Comprende el despliegue operativo de los actores: la dotación de recursos humanos y materiales, sistemas de información, modelos de gestión, conocimientos y capacidades de los actores, así como las capacidades de implementación del MJDHC.
- **Los procesos:** Son los mecanismos a través de los que se ejecutó el programa: utilización de las diferentes modalidades e instrumentos, plazos y procedimientos establecidos, mecanismos de coordinación, comunicación y rendición mutua de cuentas, manera en que se han llevado a cabo la planificación, la gestión, el seguimiento y la evaluación, etc.
- **Los resultados:** Son los productos atribuibles a la intervención y su contribución, en su caso, a la consecución de los resultados de desarrollo.

1.4. Marco teórico-metodológico

Tomando en cuenta el objeto evaluado, el propósito, los objetivos y la utilidad prevista de la evaluación, esta se basó en los siguientes enfoques.

1.4.1 Enfoques

Enfoque basado en los Derechos Humanos, EBDH

Al ser el enfoque basado en derechos humanos una premisa fundamental para evaluar si toda política, programa o proyecto ha logrado identificar las prácticas discriminatorias y ha promovido la corrección de las desigualdades a través de la garantía de acciones en cuyo diseño han participado y se ha dado voz a todas las actoras y actores involucrados, así como la rendición de

cuentas respecto al mandato social, a la disponibilidad y el eficiente uso de los recursos, la evaluación incorporó el EBDH considerando lo siguiente:

La garantía de acceso a la justicia, es una obligación internacional que todo Estado, en el presente caso el ecuatoriano, asume en el marco de protección de derechos, lo cual implica generar las condiciones propicias para su efectiva aplicación:

- una normativa vigente en un Estado de Derecho y de Justicia Social conforme lo señala la Constitución;
- una institucionalidad que encamina los procedimientos acordados en la norma para la exigibilidad de derechos; y,
- políticas públicas definidas y reformuladas de manera periódica para transitar junto con los cambios y transformaciones sociales.

El horizonte común de estos tres elementos, constituye la generación de condiciones de vida digna, donde la justicia es un componente esencial, que ratifica la interdependencia de derechos y convoca a su protección integral.

Enfoque de Género en Desarrollo, GED

La adopción de este enfoque es fundamental para explicar las asimetrías en el ejercicio de los derechos de mujeres y hombres, como también de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI). Asimismo permite identificar las discriminaciones basadas en el género que se encuentran presentes e inciden en todos los ámbitos del quehacer social y humano (público, comunitario, familiar, estatal y privado).

El enfoque de GED permite considerar las diferentes oportunidades que tienen las mujeres y los hombres, como también las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asigna. También posibilita orientar las acciones para responder a las necesidades prácticas y a los intereses estratégicos de género de la población objetivo a la cual se quiere atender desde las políticas públicas, como es el caso de este proyecto.

Esta perspectiva permite articular ambas dimensiones vitales para el desarrollo humano, lo cual implica trabajar e implementar políticas basadas en el respeto y ejercicio de derechos, en el fortalecimiento del tejido social, en la autonomía y en el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas.

Enfoque de Diversidad Cultural

La inclusión del enfoque de la diversidad cultural en la presente evaluación es indispensable, puesto que el fortalecimiento institucional y la incidencia política requieren tomar en cuenta la diversidad de pueblos y nacionalidades, su cosmovisión, sus códigos culturales, la lengua y las diversas prácticas de los distintos grupos poblacionales y de pueblos y nacionalidades.

Así, la interculturalidad implica un proceso de comunicación e interacción entre personas y grupos con identidades culturales específicas, donde no se permite que las ideas y acciones de una persona o grupo estén por encima del otro. Este enfoque favorece el diálogo, la concertación y, con ello, la integración y convivencia entre diferentes culturas. Se trata, por tanto, de una

herramienta para la transformación de las relaciones y para mejorar el trabajo y los impactos de los proyectos políticos y de desarrollo¹.

La búsqueda de una justicia plural, se encuentra contemplada en el Plan Nacional para el Buen Vivir y bajo este lineamiento, la incorporación del enfoque de diversidad cultural permite reconocer la necesidad de una interacción entre lo que constituye la justicia ordinaria y lo que se defiende como un derecho consuetudinario existente. Esto implica reconocer la co-existencia de ambos, bajo reglas y acuerdos que armonicen el alcance y límite de cada una de estas formas de justicia.

1.4.2 Metodología

El análisis se realizó sobre el proyecto en su conjunto, como también sobre cada uno de sus componentes, lo que hizo posible ver los procesos y resultados en cada uno de los ámbitos de la intervención, a partir de la información e indicadores cuantitativos y cualitativos recopilados de los distintos actores involucrados y a través de la revisión de fuentes primarias y secundarias.

La evaluación se orientó por los criterios de Coherencia, Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad.

Coherencia: Valora, a nivel interno, la articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a la problemática identificada. A nivel externo, analiza la compatibilidad con otras intervenciones o programas, y las sinergias o complementariedad con estos.

A nivel interno, la aplicación de este criterio, implicó conocer el proceso de diseño del proyecto, las motivaciones, los participantes, el diagnóstico inicial con el análisis y jerarquización de los problemas encontrados y sus propuestas de solución, materializadas en los objetivos, componentes, actividades y resultados esperados de la intervención. El Documento del Proyecto, con sus actualizaciones, constituyó la principal fuente de información.

Entrevistas semiestructuradas diseñadas y aplicadas a actores clave que participaron tanto en la fase de diseño como de ejecución, complementaron la información requerida que permitió analizar el grado de adecuación y respuesta a los problemas identificados que se relacionan con el proceso de reforma del Sector Justicia en Ecuador.

A nivel externo, se levantó un mapeo de actores involucrados en el proceso de reforma de la justicia en Ecuador y se sistematizó la información sobre políticas, programas, proyectos y acciones relevantes tanto de instituciones estatales como de organismos de cooperación, para conocer las sinergias y complementariedades con el proyecto evaluado. De igual manera, se utilizaron entrevistas semiestructuradas para completar la información a nivel cualitativo.

Pertinencia: Valora el grado de adecuación de la intervención al contexto en el que se inserta. En este criterio se consideraron tanto las correspondencias con las políticas públicas existentes como las necesidades de acceso a la justicia por parte de la población.

Para la aplicación de este criterio se mapearon las políticas públicas relacionadas y el marco jurídico nacional: CRE 2008, PNBV 2009-2013 y 2013-2017, COFJ 2009 y Enmiendas

¹ Rodríguez, Eugenia; Iturmendi Vicente (2013) Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate; *Cuadernos Atando cabos, deshaciendo nudos*; PNUD.

Constitucionales 2011. Entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados, permitieron conocer la percepción sobre la medida en la que los objetivos del proyecto se insertaron en el contexto nacional y el nivel de correspondencia de las actividades ejecutadas con las necesidades de apoyo al proceso de reforma.

Eficacia: Valora el grado de consecución de los objetivos previstos. Se analizó tanto el alcance de resultados en términos de gestión de la intervención, como la consecución de los objetivos específicos en la planificación del proyecto. La línea de base del proyecto, el marco lógico, los Planes Operativos Anuales –POA-, los Informes de seguimiento y de cierre de subvenciones, fueron las principales fuentes de información.

El análisis cubrió la planificación inicial, los cambios ocurridos en el transcurso del proyecto y los resultados finalmente obtenidos, centrando la atención en las actividades desarrolladas y en los procesos de gestión. Entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados permitieron conocer la percepción sobre el grado de consecución de los objetivos previstos.

Eficiencia: Valora el grado de adecuación de los recursos empleados a las actividades realizadas. En este criterio, dadas las condiciones de la evaluación, se realizó una valoración cualitativa de dicha adecuación, a partir de la documentación disponible del proyecto y de las auditorías financieras a las subvenciones concedidas. Se utilizó la información obtenida de la aplicación de los criterios de pertinencia y eficacia.

En las fuentes documentales del proyecto se indagó sobre el uso de los recursos humanos y financieros (cantidad y oportunidad en cada uno de los aspectos en que estos recursos fueron aplicados); capacidad de ejecución presupuestaria; relación costo / beneficio de la intervención. Complementariamente, las entrevistas semiestructuradas a actores clave permitieron conocer la percepción sobre el grado de eficiencia del proyecto en los aspectos mencionados.

Sostenibilidad: En este criterio se priorizó la valoración de mecanismos existentes o productos que permitan extender los resultados del proyecto.

Siguiendo algunos criterios de análisis propuestos para la evaluación de proyectos de la Comisión Europea, la presente evaluación incluyó análisis de cambio, de contribución y de factores externos que obstaculizaron o contribuyeron a producir o ampliar los cambios esperados siendo, sin embargo, independientes respecto de la propia intervención.

En la ejecución de la evaluación se utilizaron las siguientes técnicas cuantitativas y cualitativas:

- La Investigación y el análisis documental en fuentes primarias y secundarias (Anexo 2).
- La entrevista en profundidad semiestructurada a actores claves identificados (Anexo 3).

1.5. Proceso de recopilación y análisis de datos

En la primera fase de evaluación se revisó la documentación preliminar y se adquirió nueva documentación disponible en AECID, MJDHC y CJ; se levantó el mapeo de intervenciones, análisis de actores y la lógica de intervención preliminar del proyecto (Informe Preparatorio de Evaluación).

En la segunda fase se aplicaron las técnicas y herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información, conforme a lo previsto en el informe preparatorio. Fueron entrevistados 16 informantes clave (Anexo 4).

En la tercera fase, se realizó el análisis e interpretación en profundidad de la información recolectada, de acuerdo a la propuesta metodológica planteada, según el plan de análisis de la evaluación.

1.6. Condicionantes y limitaciones de la evaluación

Tratándose de un proyecto que contó con cuatro subvenciones concedidas por la AECID y cuya ejecución tuvo una duración de más de 6 años, el tiempo para la evaluación -10 semanas-, constituyó una limitación para realizar un estudio más exhaustivo de la información disponible.

Debido a que el proyecto inició hace más de 7 años, fue difícil ubicar y contactar a algunos de los informantes clave que participaron en la etapa de definiciones iniciales, negociaciones interinstitucionales y diseño de la propuesta.

Los cambios en el contexto de la intervención y en la ejecución del proyecto, particularmente a partir del año 2013, y que incidieron además en el debilitamiento e inestabilidad del equipo ejecutor con los cambios constantes de coordinadores, dificultaron también la ubicación de informantes clave del MJDHC que pudieran dar testimonio de lo ocurrido a partir de ese año y hasta el cierre, en febrero de 2016, de la última subvención concedida por la AECID. Algunos de los funcionarios contactados se negaron a colaborar con la evaluación, indicando que no estaban autorizados a proporcionar información del proyecto por ser esta calificada como “confidencial”.

Finalmente, no se pudo entrevistar a ninguna de las actuales autoridades del MJDHC relacionadas con el proyecto, recientemente nombradas, pues hasta la fecha de elaboración de este informe no respondieron a nuestra solicitud. De igual manera, tampoco se pudieron aplicar las encuestas diseñadas para recoger la percepción de jueces y abogados en libre ejercicio, como beneficiarios directos de la Escuela de la Función Judicial, debido a que sus autoridades no las autorizaron.

Sin embargo de ello, el apoyo recibido por parte de funcionarios de AECID, COMJIB, Cancillería, CJ, DP, ex funcionarios del MJDHC que formaron parte del equipo ejecutor en el período 2009–2013 y funcionarios de la Escuela Judicial, permitieron realizar una valiosa reconstrucción de las actividades, productos, resultados y efectos del proyecto, así como de los factores que apoyaron y factores que dificultaron su desempeño. De igual manera, se contó con el apoyo de la representante del MJDHC en el CGE, quien proporcionó al equipo evaluador varios documentos en la fase preparatoria de la evaluación.

2. Análisis e interpretación de los datos

El Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”, tuvo los siguientes objetivos:

Objetivo General: Diseñar y ejecutar el Programa de implementación de las instituciones y procesos establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial, para el fortalecimiento a la Institucionalidad Judicial y su reforma.

Objetivos Específicos:

1. Diseñar y ejecutar el modelo organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial.
2. Diseñar y ejecutar el Sistema de Carrera Judicial.
3. Diseñar y ejecutar la Escuela judicial.

4. Diseñar y ejecutar el plan de comunicación del programa de implementación.
5. Diseñar y ejecutar el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y al proceso de transformación de la justicia con el apoyo de la Cooperación Internacional.

2.1 Contexto en el que se diseñó y ejecutó el proyecto

Entre los años 80 y 90, el Ecuador, al igual que otros países de Latinoamérica, experimentó cambios en el modelo económico, que para su implementación requirió del desarrollo institucional; entre ellos, la modernización del sector justicia, ya que la seguridad jurídica constituía un pilar fundamental para la generación de confianza de los agentes económicos y de la sociedad en su conjunto. En este contexto, la cooperación internacional elaboró varias propuestas, tales como: revisión de mecanismos de selección de jueces, descentralización de las cortes, sistema de incentivos, capacitación a funcionarios en el nivel académico, jurídico e informático.

En los años 90, a través de reformas constitucionales se generaron mandatos sobre nuevas estructuras jurisdiccionales en las que se explicitó la autonomía de la Función Judicial. Sin embargo, la normativa secundaria vigente, resultaba insuficiente e inadecuada a los cambios buscados. La Constitución de 1998 incorporó cambios importantes, entre los cuales se cuenta la creación del CJ, mecanismos alternativos de solución de conflictos, el reconocimiento de la justicia indígena, así como, por mandato legal se dio paso a nueva normativa de procedimiento penal. La persistencia de tensiones entre las instituciones de la Función Judicial fue un tema que aquella Constitución no pudo zanjar; por el contrario, los conflictos y las relaciones de poder eran visibles y afectaban a la posibilidad de una buena marcha y coordinación interinstitucional.

Los pocos avances realizados hasta entonces, no habían generado la esperada transformación del sector Justicia. Eran evidentes los problemas que impedían un efectivo acceso a la Justicia por parte de la población; entre ellos, cuestiones relativas a la gestión de la información judicial, número insuficiente de juzgados, la acumulación excesiva de causas represadas, el incremento de la demanda ciudadana y falta de resolución bajo una razonabilidad de tiempo que permitiera hacer posible la aplicación de principios como seguridad jurídica y efectivo acceso a la Justicia. Por otra parte, mediante informes generados desde la ciudadanía se explicitaban como principales problemas:

- La corrupción, a causa de la falta de independencia, ausencia de rendición de cuentas y la falta de empoderamiento ciudadano;
- La inequidad especialmente en términos de género, étnica y situación socio-económica;
- La mala calidad de servicio y la vulneración de derechos².

A aquel escenario de problemas, se sumó la falta de diálogo y de relacionamiento entre los distintos órganos de la Función Judicial, en la cual, persistían condiciones de inequidad en cuanto a recursos humanos, técnicos y financieros, que influían y generaban diferencias en la prestación de los servicios.

La CRE 2008 recogió las demandas ciudadanas y construyó fuertes lineamientos mandatorios que garantizaron el impulso de los cambios en el sector Justicia, donde la vigencia de una normativa actualizada y equitativa se hacía indispensable, a fin de permitir el fortalecimiento de la institucionalidad a través de la creación de mecanismos destinados a resolver los problemas

² MJDC, Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia. Sección Identificación, Descripción y Diagnóstico del Problema. Quito, 2011. Página 5 – 18.

identificados. El objetivo fue contar con una Función Judicial, eficaz y eficiente, para lo cual se elaboró el COFJ.

El PNBV 2009-2013, incorporó como uno de sus objetivos, la garantía de la vigencia de los derechos, donde el impulso de una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral constituyó una política de desarrollo a alcanzar. Al haberse incorporado entre la identificación de los problemas, la dispersión normativa y la represión de causas, las metas estuvieron orientadas al logro de una unicidad del mandato legal para la funcionalidad del sistema de justicia, así como al alcance del 75% de resolución de causas al 2013.

El COFJ, como parte sustancial de la Agenda Estratégica de Justicia y Derechos Humanos, determinó los ejes teóricos y conceptuales de una justicia acorde con el nuevo modelo de gestión del Estado ecuatoriano plasmado en la CRE 2008 y en el PNBV 2009 - 2013. Su implementación supondría un cambio profundo de la estructura institucional que permitiría paulatinamente mejorar los nudos críticos de organización y atención de los servicios de justicia. Es en este contexto que el proyecto se concibió para apoyar al diseño de un Programa que implementara las transformaciones contenidas en el COFJ. En este primer momento, el proyecto se concentró en el apoyo técnico, diseño de investigaciones necesarias y la coordinación de mesas técnicas interinstitucionales que se conformaron y actuaron desde una base de acuerdos políticos establecidos con las instituciones del sector justicia.

Para conseguir los objetivos planteados en la CRE y en el PNBV, resultó fundamental el aporte y acompañamiento de la cooperación internacional. La AECID fue convocada a ser partícipe en la contribución de dicho proceso, en el cual tanto el sector Justicia como el Ejecutivo tuvieron interés. Principalmente de este último, cuya voluntad política se expresó a través de la movilización de recursos presupuestarios, técnicos, administrativos, entre otros. Es así que el MJDHC, creado en el 2007, se constituyó en el interlocutor institucional en el relacionamiento con la cooperación española para la definición de acuerdos.

En 2010, PROJUSTICIA³, realizó talleres interinstitucionales para la generación de insumos que permitieron orientar los cambios requeridos. Asimismo, realizó estudios de percepción sobre las necesidades que demandaba la población, con los siguientes resultados⁴:

- Honestidad 33,33%
- Atención al ciudadano 20,8%
- Información al público 19,47%
- Tecnología 8,5%
- Infraestructura 5,7%

El CJ de aquella época, no había logrado implementar los cambios requeridos ni cumplir adecuadamente su rol; por el contrario, tenía baja capacidad de convocatoria para articular a los distintos órganos, así como para cumplir los mandatos previstos en la nueva normativa y cambios de paradigmas contenidos en el COFJ.

“el CJ no tenía independencia, no quiero usar esa palabra, no tenía un rol autónomo de gestión, sino que como lo presidía el presidente de la Corte Suprema se tenía que convencer a sus 31

³ PROJUSTICIA constituyó la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en Ecuador. Opero desde el año 1995 y coordinó principalmente con la Corte Suprema de Justicia de la época. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 883 de 24 de enero de 2008, se dispuso su adscripción al MJDHC.

⁴ Tomado del Informe “El Contexto de la Reforma de Justicia en Ecuador”. Elaborado por la Unidad Técnica de Gestión del MJDHC, s/f, p.9.

magistrados, los 9 vocales que tenían 9 visiones distintas tenían que convencer, a 31 jueces supremos con distintas visiones...” (Funcionario(a) 1, CJ)

Frente a este escenario, en 2011 el Presidente de la República convocó a una Consulta Popular, en la cual el pueblo ecuatoriano aprobó las enmiendas constitucionales que viabilizaron la creación de un Consejo de la Judicatura de Transición que tuvo como mandato la reestructuración de los servicios justicia en un plazo de 18 meses. La presencia de una veeduría internacional generó interés, puesto que la coyuntura requería de un acompañamiento ajeno al poder público, que reportara sobre la marcha del proceso de transformación de la justicia.

En este marco, el Proyecto diseñó el “Plan de Transformación de la Justicia”, el cual fue entregado al Consejo de la Judicatura de Transición como insumo para la ejecución inmediata de la transformación de la justicia, mediante Oficio No. 05630 de 1 de agosto de 2011.

En este marco, el reto consistió en que este proceso alcanzará los objetivos acordados sin miramientos políticos o desde las conveniencias institucionales individuales. Es por ello que resultó imprescindible extender la vigencia del proyecto hasta el año 2014, con la finalidad de apoyar y fortalecer a la institucionalidad judicial así como para acompañar técnicamente al Plan de Transformación de la Justicia. En noviembre de 2011, el MJDHC solicitó a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional –SETECI-, disponer la realización de las gestiones respectivas ante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- para actualizar la prioridad del Proyecto. El proyecto se concentró en mantener los equipos de trabajo conformados al interior de las instituciones del sector Justicia fortaleciéndolos con investigaciones e información de respaldo y, adicionalmente, integrando la participación ciudadana. Esta propuesta pretendió precautelar el derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas a acceder a una justicia de calidad, eficaz, ágil y oportuna, respetando la independencia de poderes, garantizando la construcción de un país de diálogos, participación y democracia.

En 2014 el proyecto fue nuevamente actualizado hasta diciembre de ese año, a fin de realizar las actividades pendientes. En esta actualización se estableció la ejecución conjunta, por parte del CJ, de las actividades correspondientes al objetivo de diseño y ejecución de la Escuela Judicial. El proyecto finalizó el 8 de febrero de 2016.

2.2 Fases del Proyecto

En la ejecución del proyecto se pueden identificar dos fases o momentos:

Un primer momento comprendido entre los años 2009 y 2013, caracterizado por el liderazgo del MJDHC en su rol de coordinador del proceso de reforma del Sector Justicia en Ecuador; una alta eficiencia y eficacia del proyecto; mecanismos de gestión fortalecidos; ejecución de productos y resultados relevantes para el proceso de reforma; y, una alta ejecución presupuestaria.

Un segundo momento comprendido entre los años 2014 y 2016, caracterizado por la pérdida de liderazgo del MJDHC; co ejecución del proyecto con el CJ; baja eficiencia y eficacia del proyecto; mecanismos de gestión debilitados al interior del MJDHC; baja ejecución de productos y resultados relevantes para el proceso; y, una baja ejecución presupuestaria. En el siguiente cuadro se resumen las características de los dos momentos identificados:

Cuadro No.1
Momentos o Fases del Proyecto

Primer Momento (2009-2013)	Segundo Momento (2014-2016)
<p>Subvenciones concedidas y ejecutadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Resoluciones de concesión de las cuatro subvenciones del proyecto: 2009, 2010, 2011 y 2012 Ejecución de la Subvención 1708/09⁵ Ejecución de la Subvención 2122/10⁶ Ejecución parcial de la Subvención 1470/2011⁷ 	<p>Subvenciones ejecutadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ejecución parcial de la Subvención 147/2012⁸
<p>Rol de actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> MJDHC como ente coordinador de la reforma del Sector Justicia – Lidera el proceso. 	<p>Rol de actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Debilitamiento de liderazgo del MJDHC Se instala el Consejo de la Judicatura de Transición Se instala el Consejo de la judicatura definitivo, como órgano de gobierno de la Función Judicial.
<ul style="list-style-type: none"> MJDHC ejecutor 	<ul style="list-style-type: none"> MJDHC ejecutor Consejo de la Judicatura co-ejecutor
<p>Otros actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica COMJIB (fondos AECID) Asistencia técnica PNUD (Fondos PNUD – no trasladados al Proyecto) 	<p>Otros actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> No identificados
<p>Mecanismo de gestión:</p> <p>Año 2010 - 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> Comité de gestión: AECID, SETECI⁹, MJDHC. Consejo consultivo: Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, MJDHC. Comisión Técnica del Consejo Consultivo. <p>Años 2012 - 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> Comité de gestión: AECID, MJDHC Consejo de la Judicatura de Transición: en el marco del Plan de Transformación de la Justicia y del acompañamiento al proceso de reforma por parte del MJDHC. 	<p>Mecanismo de gestión:</p> <p>Años 2014 – 2016</p> <ul style="list-style-type: none"> Comité de gestión: AECID, MJDHC y Consejo de la Judicatura Consejo de la Judicatura: en el marco del Plan de Transformación de la Justicia y del acompañamiento al proceso de reforma por parte del MJDHC.
<p>Estructura Operativa:</p> <p>Unidad Técnica de Gestión del Proyecto conformada por 11 funcionarios del MJDHC (7 financiados por AECID):</p> <ul style="list-style-type: none"> Gerencia del Proyecto Responsable Organización Administrativa Financiera Responsable Fortalecimiento Institucional para la reforma y transferencia de 	<p>Estructura Operativa:</p> <p>Desaparición de la Unidad Técnica de Gestión. En su reemplazo la ejecución del proyecto queda en manos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Un responsable del Proyecto COFJ – Dirección de Gestión Interinstitucional y Proyectos con el Sector Justicia (MJDHC) Un responsable de la ejecución administrativa financiera (MJDHC)

⁵ La primera Subvención se ejecutó en los años 2010 y 2011.

⁶ La segunda Subvención se ejecutó en los años 2011 y 2012.

⁷ La tercera Subvención se ejecutó parcialmente en los años 2012 y 2013. No se ejecutó en el año 2014.

⁸ La cuarta Subvención se ejecutó parcialmente en los años 2015 y 2016.

⁹ Actualmente es la Subsecretaría de Cooperación Internacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

<ul style="list-style-type: none"> conocimientos ▪ Responsable diseño de política de reforma de la justicia ▪ Responsable de gestión de información y seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo de la Judicatura, como co ejecutor.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabilidad del equipo técnico del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta rotación de responsables, particularmente en el caso del MJDHC.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto nivel de apropiación del proyecto por parte del MJDHC ▪ Estructura operativa fortalecida 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajo nivel de apropiación del proyecto por parte del MJDHC ▪ Estructura operativa debilitada
<p>Niveles de coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación y acuerdos entre los actores del Sector Justicia para la realización de actividades y productos del Proyecto 	<p>Niveles de coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducida coordinación ▪ Aparecen desacuerdos y tensión entre los actores
<p>Actividades y Productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividades y Productos en el marco de la lógica de intervención del Proyecto. 	<p>Actividades y Productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividades y Productos en el marco de la lógica de intervención del Proyecto. ▪ Productos a demanda de los ejecutores, en respuesta a nuevas necesidades identificadas.
<p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta ejecución técnica y presupuestaria ▪ Se ejecutaron las actividades programadas ▪ Primera Subvención: 100% de ejecución presupuestaria ▪ Segunda Subvención: 100% de ejecución presupuestaria ▪ Tercera Subvención: El 20,7% de ejecución presupuestaria de esta subvención se ejecutó en este primer momento. 	<p>Ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Baja ejecución técnica y baja ejecución presupuestaria ▪ No se ejecutaron varias de las actividades programadas. ▪ En el año 2014 la parte restante de la Tercera Subvención no fue ejecutada. ▪ Cuarta Subvención: 61,3% de ejecución presupuestaria.¹⁰

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES.

2.3 Análisis de Coherencia

2.3.1 Coherencia: Problemas identificados del Sector Justicia

La exigencia de un cambio radical de la Justicia fue una de las demandas de la población ecuatoriana que dio impulso a la convocatoria de una Asamblea Constituyente en el 2007, que tuvo como mandato la elaboración de una nueva Constitución, que fue aprobada mediante referéndum en el 2008. Su objetivo fue generar profundas transformaciones frente a la crisis institucional existente, en la que se habían identificado condiciones y características del sector Justicia que impedían la garantía del derecho al acceso a la justicia por parte de la población, tales como¹¹:

- La débil estructura y condiciones jerárquicas de la administración de justicia, lo que propiciaba la interferencia de otras funciones del Estado y las presiones provenientes de sectores de la sociedad civil, como las asociaciones gremiales.

¹⁰ En el acápite correspondiente a Eficiencia: Uso de Recursos, se explican estos resultados.

¹¹ Tomado del Informe "El Contexto de la Reforma de Justicia en Ecuador". Elaborado por la Unidad Técnica de Gestión del MJDHC, s/f, p.5 - 18.

- Limitado desarrollo institucional del sector, alejando la posibilidad de contar con un órgano de control técnico articulado, independiente y eficiente, así como con sistemas de selección, ingreso, ascenso, evaluación y formación de los funcionarios judiciales.
- Las debilidades y carencias en la formación, corrupción y malas prácticas de los servidores judiciales.
- La falta de infraestructura, la carencia de comunicación organizacional y otros factores asociados.
- La percepción negativa de la población del sector justicia.

Entre los puntos que fueron parte del estado de situación del sistema judicial en Ecuador, se encontraba la existencia de normativa jurídica dispersa: el PNBV 2009-2013, según estudios realizados, identificó la existencia de un total de 186.420 normas. Tal inflación normativa ocasionaba la regulación de temas fuera del ámbito de su competencia y normas que perdían efectividad. Justamente en ese marco, la Constitución dispuso en su Transitoria Primera que la Asamblea Nacional aprobara, entre otras leyes, una nueva ley reguladora de la Función Judicial y del CJ, así como una Ley que regulara a la institucionalidad de la Defensoría Pública.

Al 2010, de acuerdo a PROJUSTICIA¹², el 71.3% de la población consideraba que el proceso de nombramiento de funcionarios judiciales no era transparente. A esto se sumaba, la falta de promoción y capacitación de jueces y juezas, fiscales, defensoras y defensores y demás servidores judiciales, generando barreras que impedían contar con un sistema de justicia especializado, en el que la ausencia de incentivos estaba presente. De allí la necesidad urgente de contar con un órgano de gobierno independiente, con un sistema de promoción que contemplara el ingreso, ascenso, evaluación y formación de funcionarias y funcionarios judiciales, así como con una infraestructura que permitiera una atención adecuada bajo estándares de calidad, a favor de la población.

“Con base en las conclusiones de PROJUSTICIA: primero, había una enorme demora de casos de justicia en el sistema, se hablaba en el 2007 de millón y medio de causas represados en el sistema por diversos motivos; segundo, luego de que no existía una gran confianza de los usuarios en la transparencia de las decisiones judiciales; y, tercero, la carencia de información de los actores del sistema” (Funcionario(a) 3, AECID).

Por otra parte, la falta de una estrategia comunicacional había ocasionado la falta de comprensión del quehacer de la Función Judicial, puesto que imposibilitaba transmitir los discursos institucionales que permitieran incidir en una mejora de la imagen del sector justicia, de manera unificada con respecto a las distintas entidades que la conformaban.

A fin de llevar adelante el proceso de cambio y transformaciones, las nuevas disposiciones constitucionales pusieron en marcha la generación de normativas, planes y agendas. Para ello, fue necesario partir de diagnósticos que dieran cuenta de las falencias por las que atravesaba la institucionalidad existente y que permitieran diseñar las nuevas estrategias, donde la vigencia de una justicia independiente, imparcial y oportuna esté presente.

Es por ello que como desafío, el Estado ecuatoriano se planteó un diseño transformador a fin de contar con una institucionalidad fortalecida, normativa y mecanismos adecuados que viabilizaran el derecho al acceso a una justicia independiente, imparcial y eficaz. En este propósito se consideró la constitución de un organismo de gobierno – el CJ-, que asumiera labores administrativas, además del régimen disciplinario de jueces y fiscales.

¹² *Ibidem.*

Por otra parte el COFJ planteó el diseño e implementación de un régimen eficiente de carrera judicial en el cual, la promoción y evaluación en base a los méritos calificados, incentivara a servidoras y servidores judiciales que demostraran competencias para el cargo respectivo, así como la capacitación especializada mediante conocimientos impartidos por la Escuela Judicial.

De acuerdo al diagnóstico y línea base del proyecto, los siguientes son los principales problemas identificados, de los que surgen las necesidades de reforma del Sector Justicia¹³:

Cuadro No.2
Identificación de Problemas y Necesidades del Sector Justicia

	Problema	Necesidad de Mejora
1	La Función Judicial no cuenta con un órgano de gobierno independiente que le permita generar lineamientos para una buena administración hacia los órganos que integran la administración de justicia.	Diseñar un modelo organizacional del CJ que determine lineamientos y directrices para lograr una administración independiente, imparcial hacia los órganos e instancias que son parte de la Función Judicial con un sistema de sanción disciplinario apropiado.
2	Inadecuado proceso de promoción de servidoras y servidores judiciales sin la previsión de incentivos para su ingreso, ascenso y evaluación.	Generar políticas específicas para la regulación del ingreso de funcionarias y funcionarios judiciales, implementar mecanismos de promoción para el ascenso, en el caso de demostrar el cumplimiento de parámetros exigidos, así como de evaluación periódica.
3	Débil sistema de formación de funcionarias y funcionarios judiciales que impide contar con conocimientos especializados en el ámbito del ejercicio de sus competencias.	Fortalecer las capacidades y especializar en los conocimientos y prácticas de servidoras y servidores judiciales, así como de equipos multidisciplinarios, mediante la creación de una Escuela Judicial bajo estándares de calidad y metodologías adecuadas, de acuerdo a los perfiles de profesionalización y de especialización.
4	Desconocimiento de la ciudadanía respecto al trabajo institucional desarrollado por la Función Judicial.	Elaborar un Plan comunicacional que contenga una estrategia orientada a mejorar la comprensión de la ciudadanía respecto al quehacer de la Función Judicial que influya en la construcción de una imagen positiva.
5	El nuevo diseño institucional contemplado en el COFJ cuenta con un bajo nivel de coordinación interinstitucional y de cumplimiento de acciones para su implementación.	Generar una estrategia para mejorar los niveles de coordinación interinstitucional entre los distintos órganos de la Función Judicial, que permita la plena implementación del COFJ con la reestructura institucional respectiva.

Elaboración: Equipo evaluador: CEPLAES

La reforma del sector Justicia constituyó para el gobierno de Rafael Correa una de sus prioridades. Es por esta razón que emitió varios decretos de urgencia para lograr este objetivo. Es en este contexto en el que se formula el proyecto que por su envergadura podría ser catalogado como un programa que incorporó los principales ejes de la reforma propuesta.

¹³ Las fuentes en base a las cuales se identificaron los principales problemas y necesidades del Sector justicia, fueron los diagnósticos incluidos en los Informes elaborados por el MJDHC en los años 2011 al 2013, especialmente los relativos al Contexto de la Reforma de la justicia en Ecuador, a la Formulación del Proyecto COFJ, así como el informe de Cierre de la Subvención 1470/11.

2.3.2 Coherencia: Grado de respuesta de los objetivos planteados a los problemas identificados del Sector Justicia

Conforme la identificación de los problemas, el proyecto emprendió un trabajo en base a un esquema, en el cual el FIN era: **“Contribuir a la consolidación de un sistema judicial efectivo, eficiente, participativo, transparente, y por lo tanto garante de los derechos de las personas”**.

El FIN del proyecto se mantuvo inalterado desde su inicio. Los cambios, se presentaron a nivel de Propósito y Objetivos, y se relacionaron con la inclusión de la **ejecución** de los planes, modelos y sistemas, de los que originalmente solo se había considerado su **diseño**.

Al haber sido identificada una problemática en el ámbito de la Función Judicial, existía el reto de que los objetivos construidos respondieran a los diferentes obstáculos que impedían una verdadera transformación de la Justicia en el Ecuador. Entre algunas de las respuestas que los objetivos dieron, se encuentran:

El **objetivo 1**, relativo al diseño y ejecución del modelo organizacional del CJ como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial, respondió a la ausencia de lineamientos y guías que lo habían convertido en un órgano poco eficiente y que no respondía a las demandas de funcionarias y funcionarios judiciales. Además, se buscó cumplir el mando legal contemplado en el COFJ.

El **objetivo 2**, relativo al diseño y ejecución del sistema de carrera judicial, respondió a la búsqueda de la promoción profesional de funcionarios y funcionarias judiciales, a través de la regulación en el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y permanencia, incluyendo la definición y normativa de perfiles profesionales para los diferentes cargos.

El **objetivo 3**, relativo al diseño y ejecución de la escuela judicial, respondió a la ausencia de fortalecimiento de capacidades y competencias técnicas de funcionarias y funcionarios judiciales, buscado mejorar su perfil y por tanto la calidad de la respuesta del sistema.

“El COFJ rompe esto y el ascenso viene dado por el escalafón y se arma una carrera judicial de 10 escalafones con evaluación cada 3 años” (Funcionario(a) 1, CJ).

El **objetivo 4**, relativo al diseño y ejecución del plan de comunicación del programa de implementación del COFJ, respondió a la necesidad de lograr la confianza y reconocimiento de la ciudadanía respecto al quehacer judicial.

El **objetivo 5**, relativo al diseño y ejecución del plan de acompañamiento a la implementación del COFJ y al proceso de transformación de la justicia con el apoyo de la cooperación internacional, respondió a la necesidad de cerrar las brechas existentes entre el mandato legal del COFJ del deber ser de las instituciones integrantes de la Función Judicial, frente a la ausencia de mecanismos de articulación, de fortalecimiento institucional y de mejora en el acceso a los servicios que presta a la población.

De este modo se puede evidenciar que los objetivos planteados por el proyecto, respondieron a las necesidades identificadas a partir del diagnóstico de problemas del sector justicia en Ecuador, y contribuyeron a la consecución del propósito y fin del proyecto. Se verifica, por lo tanto, un alto grado de respuesta de los objetivos planteados a los problemas identificados del Sector Justicia.

En el siguiente cuadro se registran los cambios en el Propósito y Objetivos, en las actualizaciones del proyecto de los años 2011 y 2015.

Cuadro No.3
Fin, propósito y Objetivos del Proyecto: original y actualizado a los años 2011 y 2015

	Proyecto original 2009	Proyecto actualizado (Octubre 2011)	Proyecto actualizado (Marzo 2015)
Fin	Contribuir a la consolidación de un sistema judicial efectivo, eficiente, participativo, transparente, y por lo tanto garante de los derechos de las personas.	Contribuir a la consolidación de un sistema judicial efectivo, eficiente, participativo, transparente, y por lo tanto garante de los derechos de las personas.	Contribuir a la consolidación de un sistema judicial efectivo, eficiente, participativo, transparente, y por lo tanto garante de los derechos de las personas.
Propósito /Objetivo general	Diseñado el Programa de Implementación de las Instituciones y Procesos Establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial, para el fortalecimiento de la Institucionalidad Judicial y su Reforma.	Diseñado y en ejecución el Programa de Implementación de las Instituciones y Procesos Establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial, para el fortalecimiento a la Institucionalidad Judicial y su Reforma.	Diseñar y ejecutar el Plan de Implementación de las Instituciones y Procesos previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, para el fortalecimiento a la Institucionalidad Judicial y su Reforma.
Objetivo 1	Diseñado el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial.	Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.	Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.
Objetivo 2	Diseñado el Sistema de Carrera Judicial.	Diseñado y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial.	Diseñado y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial.
Objetivo 3	Diseño de la Escuela Judicial.	Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.	Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.
Objetivo 4	Diseño del Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.	Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.	Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.
Objetivo 5	Diseñado el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.	Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.	Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.

Elaboración: Equipo evaluador: CEPLAES

2.3.3 Coherencia: Sinergias o complementariedades del proyecto con otras intervenciones o programas en el Sector Justicia

En 2008, AECID apoyó la ejecución del Proyecto “Reformar y Modernizar la Administración de Justicia en el Ecuador”, por un monto de USD 301.360. A partir del 2009, apoyó financieramente la ejecución del proyecto objeto de evaluación, mediante la concesión de cuatro subvenciones por un monto total del 1.620.000 Euros, equivalente a USD 2.190.886,48.

En el período de ejecución del Proyecto, además de la AECID, Ecuador recibió apoyo de otros cooperantes para la ejecución de proyectos con similares objetivos en el marco del proceso de reforma del Sector Justicia; en total, los aportes ascendieron a USD 12.8 millones de dólares (Anexo 5 – Cuadro No.1). En el mismo período otros cooperantes apoyaron la ejecución de proyectos que tenían como objetivo promover y garantizar el acceso a la justicia de grupos prioritarios en condición de vulnerabilidad, como las mujeres, la población con necesidad de protección internacional (en movilidad humana, desplazados y refugiados), indígenas y jóvenes. El monto total ascendió a alrededor de 1,4 millones dólares (Anexo 5 – Cuadro No.2).

El proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” recibió el aporte del PNUD en asistencias técnicas por USD 45.000.

En el marco del Programa de Cooperación Técnica de la AECID 2014 (CooTec), se realizaron 5 Asistencias Técnicas para el CJ por un total de 87.000 euros:

- Diseño de una propuesta de Modelo de Notario Digital y de Archivo Nacional Notarial del Consejo de la Judicatura.
- Implementación del Notario Digital y del Archivo Nacional Notarial del Consejo de la Judicatura.
- Intercambio de experiencias en el ámbito notarial y archivístico.
- Metodología de Medición de indicadores de productividad en la Administración de Justicia
- Metodología de Evaluación Cualitativa para los administradores de justicia.

Otra cooperación otorgada en asistencias técnicas para el proceso de reforma del Sector Justicia al Consejo de la Judicatura fue la otorgada por el Poder Judicial Francés.

En notas internas, en el año 2013 AECID informa las gestiones realizadas por el Consejo de la Judicatura para mejorar la gestión de la Escuela Judicial, concretadas en un Convenio Marco con la Escuela de la Magistratura Francesa, y con la Escuela de la Magistratura de Perú, con el objetivo de formar a 260 profesionales ecuatorianos en oralidad con procesos de formación de formadores y posteriormente a 200 fiscales y defensores públicos. En materia de oralidad también destacó el apoyo otorgado por American Bar Association de EE.UU.

Finalmente, el BID apoyó al CJ para la implementación del Código Orgánico General de Procesos y en la formación de formadores.

La información registrada permite afirmar que la propuesta ecuatoriana de reforma del Sector Justicia contó inicialmente con una importante legitimidad a nivel internacional, logrando captar significativos recursos de cooperación para llevar adelante este proceso. Sin embargo de ello, es necesario aclarar que el único donante que apoyó íntegramente la propuesta de reforma y dio públicamente su respaldo, fue la AECID, a través del proyecto en evaluación: “...*En un momento en donde la cooperación no existía, no se permitía, el Presidente había prohibido la cooperación; la AECID era la única ONG o cooperación que estaba públicamente respaldando al principal proyecto político del país porque en el 2011-2012-2013 el proyecto más importante de Rafael Correa era la reforma de Justicia y AECID estaba al frente*” (Funcionario(a) 4, MJDHC).

Cabe mencionar que, no obstante compartir objetivos entre los programas y proyectos mencionados, principalmente con los apoyados por el BID y la USAID a otras entidades dentro del Sector Justicia, no registramos testimonios de sinergias o complementariedades entre ellos. De hecho, ninguno de los funcionarios entrevistados del MJDHC que formaron parte de la UTG del proyecto conocía que existieron estas cooperaciones.

2.4 Análisis de Pertinencia

2.4.1 Pertinencia: Grado de identificación del proyecto con los principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda

El proyecto fue identificado y ejecutado siguiendo los Principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda¹⁴, por las siguientes razones; a) respondió a las necesidades identificadas del Sector Justicia en Ecuador y fue liderado por el MJDHC como ente coordinador de la reforma; b) respondió a las prioridades establecidas en el PNBV 2009-2013, así como en el PDCE; c) desde el 2011 fue incorporado como prioridad en el Marco de Asociación Ecuador España; d) dentro de un programa amplio, se concentró en objetivos específicos sustanciales para la reforma del Sector Justicia, coordinando acciones con las distintas entidades de la Función Judicial; e) en la ejecución de los recursos financieros se aplicó la normativa nacional y los procedimientos establecidos por la cooperación; y, f) las capacidades nacionales fueron fortalecidas.

La Declaración de París describe cinco principios clave:

- La apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores: los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo.
- La alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores: los países donantes basarán sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores.
- La armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes: los países donantes se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación.
- El enfoque en los resultados: Los países donantes y receptores enfocarán la ayuda en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos.
- La rendición mutua de cuentas: Los países donantes y los países en vías de desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuamente en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo.

Uno de los componentes más importantes de la Declaración de París es la inclusión de indicadores y metas medibles para asegurar la calidad y la efectividad de la ayuda. Otro es el compromiso de los países donantes de basar sus ayudas en las Estrategias de Reducción de Pobreza de los países socios, así como su compromiso de reforma de sus sistemas nacionales, si se da la necesidad, para mejorar su capacidad de gestionar los recursos para el desarrollo.

En septiembre de 2008, la comunidad internacional acordó la Agenda de Acción de Accra (AAA) construida sobre los compromisos acordados y cuyo objetivo fue acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París.

¹⁴ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de cien países socios, agencias internacionales y organizaciones multilaterales. Se trata de una hoja de ruta para aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo en objetivos clave como la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento de capacidades y la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con la aprobación del Plan Director 2009-2012 de la AECID, se produjeron avances sustanciales en todos los compromisos de España con esta Declaración y con la consecución de los ODM, tales como la Gobernabilidad Democrática o Cultura y Desarrollo. Para su implementación se construyó un Marco de Resultados que permite el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de los diferentes actores involucrados en los sectores intervenidos. Una de las prioridades de este Plan Director enfatizaba la promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática, contando como componente el desarrollo de capacidades sociales e institucionales y como punto clave la construcción de un Estado basado en el derecho, que tuviese entre sus objetivos: *“fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos con especial atención a los pueblos indígenas y a los derechos de las mujeres”*¹⁵.

En 2009 Ecuador se adhirió a los principios de la Declaración de París *“para establecer esa exigibilidad, ese cumplimiento..., que se coopere sobre lo que decíamos nosotros como país que necesitamos...”* (Funcionario(a) 2, Cancillería).

En el Acta de la XII Comisión Mixta Hispano Ecuatoriana, suscrita por los Cancilleres de ambos países en Quito el 10 de noviembre de 2010, las delegaciones de España y Ecuador ratificaron el Marco de Asociación 2011-2013, *“como una estrategia compartida hacia el cumplimiento de objetivos y visiones comunes de desarrollo, mediante la cual se impulsa los principios de la Declaración de París: apropiación, alineamiento con las políticas e instituciones y los procesos de desarrollo locales, armonización, gestión por resultados y la mutua responsabilidad”*¹⁶.

De acuerdo a los compromisos adquiridos a partir de la Declaración de París, la Cooperación Española en Ecuador se orientó hacia una mayor armonización; se encaminó hacia el logro de resultados de desarrollo prioritarios para Ecuador; se alineó a las estrategias, procedimientos y sistemas de gestión gubernamentales del país, fortaleció la calidad del diálogo de políticas entre los dos países; fomentó la gestión por resultados, la mutua rendición de cuentas y el liderazgo ecuatoriano en su propio proceso de desarrollo. En este contexto la Cooperación Española tomó la decisión estratégica de concentrarse en cinco objetivos del PNBV 2009 - 2013 (70% del apoyo total), que se relacionan con cinco de los sectores del III PDCE 2009 - 2012.

Para cada objetivo del PNBV priorizado, se seleccionaron aquellas políticas sustantivas para la Cooperación Española. Sin embargo, la intervención directa de la CE se aloja en el nivel de las agendas sectoriales y sus líneas estratégicas: *“es allí donde se ubican los resultados de desarrollo a los que se aportará y de donde se derivan los indicadores que permitirán evaluar el impacto de la CE en Ecuador”*¹⁷. En este contexto, el proyecto “Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia”, se enmarcó en las prioridades registradas en el cuadro anterior.

El hecho de que el proyecto respondiera a una necesidad y una prioridad establecida en el Plan de Desarrollo (PNBV 2009-2013), constituye un elemento fundamental tanto del alineamiento como de la apropiación.

¹⁵ Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, pág. 126: Madrid, 2009.

¹⁶ República del Ecuador, Reino de España, Marco de Asociación Ecuador España 2011-2013, Documento II Desarrollo Técnico. PDF. p.3. Recuperado de: www.cooperacionespañola.es/.../marco-asociacion-ecuador-espana.

¹⁷ *Ibidem*, p.6.

Cuadro No.4
Marco de Asociación Ecuador - España 2011 – 2013 en relación a las
Prioridades y Resultados de Desarrollo del PNBV 2009 - 2013

Prioridades Marco de Asociación Ecuador - España 2011 – 2013	Sectores y objetivos específicos del PDCE 2009 – 2012	Objetivos de Desarrollo del PNBV 2009 – 2013	Resultados de desarrollo / política del PNBV 2009 – 2013
Prioridad Sectorial 3: Acceso igualitario al sistema de justicia	Sector 1: “Gobernabilidad Democrática”, que busca promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.	Objetivo 9 Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.	Política 9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral. Meta: 9.3.1. Alcanzar el 75% de resolución de causas al 2013
	Objetivo Específico 2: Fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos con especial atención a los pueblos indígenas y a los derechos de las mujeres		
	Líneas Estratégicas: -Fomentar el acceso a la justicia de quienes carecen de recursos, aportando más medios al refuerzo de figuras jurídicas análogas a la Defensa de Oficio, gratuita para la ciudadanía. -Promover la defensa de los derechos humanos.		

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

De acuerdo al testimonio de uno de los entrevistados: *“El efecto positivo mayor [del proyecto] fue el poner negro sobre blanco con Ecuador, cuáles serían a nivel de SETECI los nuevos mecanismos de cooperación con acuerdos de nueva generación, [porque] si se coopera con un país con el cual hay confianza, tiene más sentido, va más ligado a la apropiación en el sentido del apoyo presupuestario; este proyecto y otro sirvieron para establecer en el Marco de Asociación Ecuador España 2011-2013, las pautas de seguimiento y de evaluación, pero bajo un esquema de París, un esquema de apropiación, etc. que antes no se había utilizado”* (Funcionario(a) 3, AECID).

De igual manera, a partir de este proyecto se produjeron cambios importantes tanto en el destino como en el manejo de los recursos financieros y humanos. Las subvenciones se comenzaron a otorgar directamente a los ejecutores, en este caso al MJDHC, para que realice la ejecución presupuestaria en función de la planificación operativa acordada. Por su parte, las asistencias técnicas que antes eran realizadas por expertos extranjeros, comenzaron a ser realizadas por consultores nacionales: *“Fue una manera de cambiar la mentalidad para la AECID y la SETECI y sirvió para preparar el Marco de Asociación y para la SETECI fue un primer ejercicio para trabajar la gestión por resultados, y así lo reconoció... la experiencia fue mucho mejor a nivel de SETECI, trabajamos con mucha camaradería y amistad porque era un ejercicio que nos motivaba mucho a los dos; para mí ese es el mayor logro...”* (Funcionario(a) 2, AECID).

“El hecho que los recursos de cooperación tengan que ser implementados a través de la normativa nacional, por las mismas Instituciones ecuatorianas, y que se tenga que fortalecer las capacidades, hizo que se fortalecieron y empoderaran en su implementación (...). El discurso de la Declaración de París ha evitado las Unidades Ejecutoras y que los recursos de la cooperación fueran ejecutados por los mismos entes cooperantes. Por nuestro lado, con la expedición del Código Orgánico de Finanzas Públicas y Planificación en el año 2010, se estableció que los recursos de la

cooperación sean reconocidos como recursos públicos (...), lo que implica que nuestras instituciones, los ejecutores, tengan que usar los mismos sistemas y normativas ecuatorianas que se usan para los recursos de inversión pública (...). La aplicación fue casi enseguida. España fue uno de los pilotos con los que logramos esta negociación y después logramos que los recursos fueran transferidos a cuentas nacionales” (Funcionario(a) 2, Cancillería).

La mutua responsabilidad se materializa en las reuniones de la Comisión Paritaria entre España y Ecuador que revisa la ejecución de los proyectos. A nivel de proyectos, *“se ejecuta a través del Comité de Seguimiento en el que participa la institución beneficiaria, AECID como cooperante y la Cancillería como rectora de la cooperación (...), las 3 instituciones son las que gestionan la ejecución de las actividades”* (Funcionario(a) 1, Cancillería).

En cuanto a la armonización con otros donantes, se cuenta con el testimonio de realización de algunas reuniones de AECID con la cooperación francesa para establecer mecanismos de complementariedad de las intervenciones en el Sector Justicia de Ecuador: *“Francia si ha estado muy involucrada en los procesos con mucho mejor éxito, porque había una relación fuerte establecida entre el Presidente del Consejo de la Judicatura y el Poder Judicial Francés.”* (Funcionario(a) 1, AECID). El apoyo de Francia al Consejo de la Judicatura se concretó en asistencia técnica, acompañamiento, realización de foros, seminarios y talleres. Como se mencionó anteriormente, varios organismos de cooperación otorgaron recursos al proceso de reforma del Sector Justicia en Ecuador y a su fortalecimiento.

La gestión por resultados, se relaciona a la necesidad de que todos los proyectos cuenten con una línea de base e indicadores que permitan medir los cambios resultantes de las intervenciones. En este caso, debido a la naturaleza y magnitud de los cambios en el proceso de reforma del Sector Justicia, es muy difícil medir la contribución realizada por el proyecto. Además, se considera que la gestión por resultados fue la mayor debilidad, *“porque la política pública en materia de justicia fue cambiando pero sin una planificación detrás (...), al no contar con una visión a mediano plazo fue difícil establecer una programación (...); el tema de los tiempos fue clave, recuerdo que estuvimos intentando trabajar en un sistema de evaluación de desempeño para jueces, y cuando quisimos iniciar el proceso ya habían sido evaluados 800 jueces. Fue una evaluación que se hizo en dos meses o algo así (...), esas fueron algunas de las dificultades”* (Funcionario(a) 2, AECID).

Sin embargo, tanto los propios productos obtenidos, como los testimonios de las personas entrevistadas, permiten conocer y comprender cuál fue la contribución del proyecto en este proceso, elemento que se desarrolla en el acápite correspondiente.

El PDCE para el periodo 2013-2016 ratificó su apoyo a países ubicados en América Latina, entre ellos, Ecuador. Este Plan contó con importantes orientaciones, siendo la primera consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho: *“Apoyaremos las reformas de un sistema judicial que apunten a fortalecer un poder judicial profesional e independiente y el acceso a la justicia en condiciones de igualdad de toda la ciudadanía. Se trabajará para que el sistema de justicia sea accesible en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y garantice la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa independiente, de calidad y gratuita, con especial atención a mujeres y niñas, y colectivos en riesgo de discriminación y vulnerabilidad, como los indígenas y los afro descendientes”*¹⁸.

¹⁸ Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, pág. 36: Madrid, 2013.

2.4.2 Pertinencia: Grado de consistencia de los objetivos de la intervención con los de la política pública nacional

Los objetivos de la intervención son altamente consistentes con los de la política pública nacional, ya que su diseño respondió directamente a la implementación del COFJ, como instrumento fundamental en materia de reforma del Sector Justicia. De igual manera, son consistentes con la CRE 2008 y contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del PNBV 2009-2013 relativos al fortalecimiento de la administración de justicia y acceso de la población a servicios de justicia de calidad.

Consistencia con los principales preceptos constitucionales en materia de Justicia

La CRE al recoger en 2008 las demandas del sector Justicia, las cuales coinciden con las problemáticas identificadas para el diseño del proyecto evaluado, hace que los objetivos planteados en la intervención sean concordantes con la Carta Magna (Anexo 5 – Cuadro No.3), principalmente con los siguientes:

El objetivo No.1 es concordante con el mandato constitucional del Art. 178 inc.2º de la CRE, esto es “El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”. De este modo, el objetivo busca fortalecer su rol.

Los objetivos No. 2 y 3 guardan consistencia con los Arts. 176 y 181 N°3 y N°4 de la CRE:

- Art. 176.- Los requisitos y procedimientos para designar servidoras y servidores judiciales deberán contemplar un concurso de oposición y méritos, impugnación y control social; se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres. Con excepción de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, las servidoras y servidores judiciales deberán aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso al servicio judicial.
- Art. 181.- No. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas. No.4.- Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.

Con ello la intervención pone el acento en dos temas de relevancia para la Función Judicial, a fin de responder a las demandas ciudadanas de contar con una justicia con calidad.

El objetivo No. 4 es concordante con el Art. 181 de la CRE, donde se dispone que entre las funciones del Consejo de la Judicatura se cuentan: “N°5 Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”. La transparencia de la información debe ser reflejada en los planes comunicacionales que es lo que la intervención en su objetivo busca trabajar.

El objetivo No. 5 tiene total consistencia con mandatos constitucionales que en 21 artículos relevan la importancia de la Función Judicial, sus diferentes actores institucionales, mecanismos de designación y de fortalecimiento a la Función judicial, para lo cual la vigencia de una Ley específica se contempla en la Disposición Transitoria Primera: “El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle (...)la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura (...)”.

Consistencia con el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)

Bajo este marco de políticas (Cuadro No.5) se diseñó y se llevó a cabo la mayor parte de la ejecución del proyecto que, de acuerdo al mandato constitucional, es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y su observancia es obligatoria para el sector público y referencial para los demás sectores.

Cuadro No. 5
Objetivos y Políticas del PNBV 2009-2013 relacionadas con el Proyecto

Objetivos	Políticas	Lineamientos estratégicos
Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia	9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.	a. Transformar y fortalecer institucionalmente el poder judicial, garantizando su independencia interna y externa.
		b. Generar espacios de coordinación entre el poder judicial y otros sectores para crear políticas de transformación de la justicia.
c. Profesionalizar los servidores judiciales que asegure una administración de justicia eficiente, integral, especializada, socialmente comprometida y transformadora de la realidad social.		
d. Implementar la evaluación y el control de gestión judicial para un ejercicio de la justicia profesional, ética, con vocación de servicio público, crítica y comprometida con la transformación del sistema judicial.		
e. Fortalecer e implementar la oralidad procesal.		
f. Promover la participación ciudadana y control social en el seguimiento y evaluación a la gestión judicial, como mecanismo para promover la transparencia y erradicar la corrupción.		
g. Atender las especificidades en los servicios de justicia para mujeres y grupos de atención prioritaria.		
h. Fortalecer integralmente la investigación especializada en temas de justicia.		
	9.6. Promover el conocimiento y procesos de formación jurídica para la población.	a. Generar herramientas técnicas que permitan a las entidades públicas diseñar, implementar y dar seguimiento a las políticas, con enfoque de derechos humanos y de género y en observancia del pluralismo jurídico.
		c. Impulsar programas de formación en derechos humanos, que consideren la perspectiva de género, etárea e intercultural, dirigidos a funcionarios públicos.
Objetivo 12. Construir un estado democrático para el buen vivir	Política 12.4 Fomentar un servicio público eficiente y competente.	f. Establecer una carrera administrativa meritocrática, con mecanismos de evaluación del desempeño técnicamente elaborados y con la adopción de criterios objetivos y equitativos para la promoción y ascenso de los servidores públicos, evitando la discriminación por cualquier motivo.
		g. Incorporar mecanismos de incentivos que promuevan la continuidad en la administración pública de los servidores y servidoras más eficientes y capacitados.

	<p>Política 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.</p>	<p>Mejorar la relación e integración de las entidades del sector público, mediante el apoyo de herramientas tecnológicas de la información y comunicación para lograr simplificar trámites y reducir requisitos.</p>
--	---	--

Elaboración: Equipo evaluador: CEPLAES

A partir del año 2013, las actividades del proyecto se diseñaron tomando como marco los objetivos y políticas del PNBV 2013-2017, con especial atención al Objetivo No.6: Promover el acceso óptimo a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando las barreras económicas, geográficas y culturales: *“Para ese entonces [ya] había el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, nos englobamos en el Objetivo 6, ahí está todo el tema de justicia”* (Funcionario (a) 1, CJ).

El Código Orgánico de la Función Judicial –COFJ 2009-

El COFJ fue uno de los instrumentos jurídicos fundamentales para la ejecución del proyecto, pues contempló como uno de sus objetivos específicos su implementación. La CRE 2008, en su Disposición Transitoria Primera estableció que *“dentro de los ciento veinte días a partir de la vigencia de la nueva Constitución, el órgano legislativo aprobará, entre otras, las leyes que regulen la Función Judicial y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura”*.

Con ello, la gran apuesta constituyó contar con un marco jurídico que hiciera posible la garantía del debido proceso, el acceso a la justicia y la independencia judicial. Este último se vio fortalecido a través del diseño e implementación de la carrera judicial y la escuela judicial, con la implementación de competencias técnicas para los actores involucrados -juezas y jueces, fiscales, defensoras y defensores-, bajo el CJ como órgano de gobierno con estructura y mandatos suficientes para la consecución de logros a favor de una justicia independiente, imparcial y eficaz.

Cuadro No. 6
Principales contenidos del Código orgánico de la Función judicial

Artículo	Contenidos del COFJ 2009
Art. 3.- Políticas de justicia	Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución y este Código, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción.
Art. 22.- Principio de acceso a la justicia.-	Los operadores de justicia son responsables de cumplir con la obligación estatal de garantizar el acceso de las personas y colectividades a la justicia. En consecuencia, el Consejo de la Judicatura, en coordinación con los organismos de la Función Judicial, establecerá las medidas para superar las barreras estructurales de índole jurídica, económica, social, generacional, de género, cultural, geográfica, o de cualquier naturaleza que sea discriminatoria e impida la igualdad de acceso y de oportunidades de defensa en el proceso.
Art. 35.- Fundamento	Las carreras de la Función Judicial constituyen un sistema mediante el cual se

de las carreras de la función judicial.-	regula el ingreso, formación y capacitación, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y permanencia en el servicio dentro de la Función Judicial.
Art. 43.- régimen legal de las diversas carreras.-	Quienes pertenecen a las carreras judicial, fiscal o de la defensoría pública se rigen por las normas que establecen este Código, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial y los reglamentos.
Escuela de la función judicial Art. 80.- estructura e integración.-	La Escuela de la Función Judicial está conformada por un Consejo Directivo y un Director. El Consejo Directivo estará integrado por cinco miembros designados por el Consejo de la Judicatura, mediante concurso de oposición y méritos.
Art. 123.- Independencia externa e interna de la función judicial.-	Los jueces, juezas, fiscales, defensoras y defensores, están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley. Las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley. Ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias. Los reclamos de los litigantes por las actuaciones jurisdiccionales de las juezas y jueces en la tramitación y resolución de las causas, no podrán utilizarse como mecanismos de presión a favor del quejoso o reclamante, y se adoptarán las medidas necesarias para evitarlo. Los servidores y servidoras judiciales están obligados a denunciar cualquier injerencia o presión indebida en el ejercicio de sus funciones.
Art. 136.- garantía de estabilidad.-	Las juezas y jueces y demás servidoras y servidores de la Función Judicial, nombrados previo concurso de merecimientos y oposición, siempre que se encuentren dentro de los regímenes de las carreras de la Función Judicial, gozan de estabilidad, salvo los casos de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia y más servidoras y servidores judiciales a quienes expresamente se les fije un periodo determinado para el desempeño de su cargo. La garantía de estabilidad se pierde sólo por las causas previstas en la Ley. La Carrera Administrativa estará regulada por este Código y subsidiariamente por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Serán a periodo fijo los vocales del Consejo de la Judicatura, las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia; las conjuetas y conjuetes, juezas y jueces temporales, notarias y notarios, servidoras y servidores temporales, y personal a contrato por servicios ocasionales.
Art. 254.- órgano administrativo.-	El Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. El Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares. En ningún caso, el Consejo de la Judicatura se considerará jerárquicamente superior ni podrá atentar contra la independencia para ejercer las funciones específicas de las juezas y jueces, de las y los fiscales y de las defensoras y defensores públicos.
De la fiscalía general del estado. Art. 281.- naturaleza jurídica.-	La Fiscalía General del Estado es un organismo autónomo de la Función Judicial, con autonomía económica, financiera y administrativa. Tiene su sede en la capital de la República.
De la defensoría pública .Art. 285.- naturaleza jurídica.-	La Defensoría Pública es un organismo autónomo de la Función Judicial, con autonomía económica, financiera y administrativa. Tiene su sede en la capital de la República.
Art. 292.- servicios de defensa y asesoría jurídica gratuita.-	Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de las Universidades legalmente reconocidas e inscritas ante el organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, organizarán y mantendrán servicios de patrocinio, defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos de atención prioritaria, para lo cual organizarán Consultorios Jurídicos Gratuitos, de conformidad con lo que dispone el artículo 193 de la Constitución de la República. Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas que no cumplan con esta obligación

	no podrán funcionar.
Disposición transitoria primera.- designación del nuevo consejo de la judicatura.-	Los actuales vocales del Consejo de la Judicatura terminarán sus funciones cuando se posesionen las vocales y los vocales del nuevo Consejo de la Judicatura designado a través de concurso dirigido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social realizará el concurso de méritos y oposición respectivo, de conformidad con lo que disponen los artículos 179 y 180.3 de la Constitución de la República, y el artículo 27 del Régimen de Transición. En ningún caso, el proceso para la designación será mayor al plazo de ciento ochenta días fijado en el artículo 20 del citado Régimen.

Elaboración: Equipo evaluador: CEPLAES

Enmiendas Constitucionales (2011)

En el 2011 se efectuó una consulta popular impulsada por la Presidencia de la República a fin de realizar enmiendas a la Constitución del 2008 (Ver Anexo 5, cuadro No.5). Dos de las preguntas aprobadas se enmarcaron en reformas al sistema judicial y pasaron a ser parte de un Régimen de Transición, con las siguientes características:

- Disolución del pleno del CJ.
- Creación de un CJ de transición con todas las facultades establecidas en la CRE y las dispuestas en el COFJ, para la reforma del Sector Justicia en 18 meses.
- Designación del CJ definitivo por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una vez concluido el período de transición.

2.4.3 Pertinencia: Nivel de respuesta del diseño de la intervención a las necesidades de acceso a la justicia de la población

A fin de determinar si el diseño de la intervención respondió a las necesidades de la población en materia de acceso a la justicia, fue necesario partir por lo que la norma constitucional y la ley especializada señalan al respecto: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”* (Art. 75 CRE).

“Políticas de Justicia. Con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la Constitución y este Código, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios; políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción”. (Art. 3 COFJ)

Como se observa, las disposiciones normativas explicitan, en la garantía del derecho al acceso a la Justicia de la población, la efectividad del servicio, basada en: a) la calidad, la imparcialidad e independencia de quienes adoptan decisiones judiciales; b) la eficiencia en el uso de recursos tanto en inversiones como en el fortalecimiento del talento humano; y, c) implementación de políticas que erradiquen la corrupción.

De esta manera, la intervención permitió visibilizar la aplicación del mandato normativo a través del diseño de su FIN: “Contribuir a la consolidación de un sistema judicial efectivo, eficiente, participativo, transparente y por lo tanto garante de los derechos de las personas”.

2.5 Análisis de Eficiencia

2.5.1 Eficiencia: Cantidad y oportunidad de los recursos financieros y humanos con los que contó el proyecto

Para la ejecución del Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”, AECID concedió cuatro Subvenciones de Cooperación Internacional al Estado de Ecuador. Las dos primeras se hicieron en los años 2009 y 2010, a través de AGECI / SETECI como institución beneficiaria, y las dos últimas en 2011 y 2012, a través del MJDHC que fue la institución solicitante y ejecutora del proyecto desde su inicio. Este cambio se produjo con la implementación del Marco de Asociación Ecuador España, en cumplimiento de los principios de la Declaración de París.

En la tercera subvención se estableció la distribución de los recursos concedidos -870.000 euros-, de la siguiente manera: 500.000 euros para el “Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia” y 370.000 euros para el “Proyecto de Implementación y Fortalecimiento de la Escuela Judicial ecuatoriana”. Este proyecto fue transferido al CJ para su ejecución.

La cuarta Subvención no explicitó los montos asignados a cada uno de ellos. En acuerdo entre las partes, se decidió destinar el 50% / 50% a cada uno de los proyectos: “(...) quedamos en acuerdo con la Ministra y el Señor Presidente [del CJ] que sea una ejecución del 50% para el MJDHC y el 50% para el CJ. Es así que a nosotros nos correspondía 125.000 euros que transformados a la tasa de ese entonces eran 166.571,11 dólares, y con eso se programó en nuestra planificación la ejecución de tres actividades (...)”. (Funcionario(a) 3 y 4, CJ).

Cuadro No. 7
Subvenciones concedidas por AECID al Estado ecuatoriano para la ejecución del Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”

No.	Subvención	Fecha de la Resolución de Concesión	Monto en euros	Monto en dólares	Plazo de Ejecución	Fecha de inicio de ejecución	Fecha de fin de ejecución
1	1708/09	17/07/2009	200.000,00	301.360,00	18 meses + 6 meses de prórroga	01/07/2009 Efectiva 01/01/2010	01/07/2011
2	2122/10	30/11/2010	300.000,00	420.090,00	24 meses	01/09/2011	31/12/2013
3	1470/11	14/12/2011	870.000,00	1.136.294,27	24 meses + 6 meses de prórroga	07/03/2012	07/09/2014
4	2012/SPE/0400147	06/11/2012	250.000,00	333.142,21	24 meses + 6 meses de prórroga	08/08/2013	08/02/2016
TOTAL			1.620.000,00	2.190.886,48	72 meses¹⁹	01/01/2010	08/02/2016

Fuente: AECID, Resoluciones de Concesión.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES.

¹⁹ Considerando que la fecha efectiva de inicio del proyecto fue enero de 2010, y el proyecto concluyó el 8 de febrero de 2016, el tiempo de ejecución fue de 72 meses.

De esta manera, el proyecto contó con 1.620.000 euros equivalentes a 2.190.886,48 dólares, para su ejecución. De parte del Estado ecuatoriano, el aporte ascendió a 111.785,16 USD, que corresponde a la suma del Impuesto al Valor Agregado (IVA) = 24.447,36 USD, el Impuesto a la Renta (IR) = 1.660,97 USD, y la Nómina (equipo de la UTG) = 85.676,83 USD (MJDHC Informe de Cierre, septiembre 2017).

Cada una de las Subvenciones definió la finalidad de la cooperación en los términos que se detallan a continuación, y en los que se puede observar que ésta evolucionó desde una propuesta amplia de contribución a “la reforma democrática del Estado Ecuatoriano” y “Fortalecimiento del Sector Justicia”, hacia un propuesta acotada y definida de contribución a la “reforma del Sector Justicia en Ecuador”, teniendo como base el COFJ (Anexo No.5, cuadro No.4).

Oportunidad de los recursos

Salvo el retraso ocasionado en el primer desembolso, motivo por el cual el proyecto comenzó a ejecutarse 6 meses después de la fecha de inicio establecida, los testimonios no reportaron problemas de este tipo en los demás desembolsos.

Las dificultades que se mencionaron corresponden a los recursos que debían ser transferidos desde el MJDHC hacia el CJ, según lo previsto en la tercera Subvención y lo acordado entre las partes respecto a los recursos de la cuarta Subvención. Así, los 370.000 euros destinados al Proyecto Escuela Judicial, según Resolución de la tercera Subvención, no fueron transferidos al CJ y, por esta razón, las actividades planificadas de este proyecto para el año 2014 tampoco pudieron realizarse. Al respecto hay versiones contradictorias de las razones por las que esta transferencia no se llegó a realizar: por una parte se plantea la demora en los trámites de aprobaciones y autorizaciones; por otra, se afirma que el CJ no aceptó recibir los recursos asignados, por considerarlos insuficientes para las necesidades del proyecto Escuela Judicial.

“El monto asignado a la Escuela Judicial ecuatoriana no fue transferido debido al proceso de transición de recursos presupuestarios de regularización que siguió; y, considerando que la puesta en marcha de las actividades planificadas por la Escuela Judicial no era menor a 38 días, la prórroga que fue otorgada a esta subvención finalizaba el 5 de septiembre de 2014, implicaba que cualquier gestión administrativa para canalizar los recursos imposibilitaba el cumplimiento para la ejecución”²⁰.

“Arbitro no quería aceptar el proyecto ni el dinero, él me dijo: “los 370 mil no me sirven para nada (...), yo necesito un millón 800 mil dólares; no podemos hacer un par de zapatos en donde uno hace la suela y el otro hace los cordones, luego juntarlo va a ser muy difícil” (...). Incluso el Ministerio hizo cartas diciendo que ellos tenían que hacer su justificación a SENPLADES, en el Ministerio de Finanzas para acceder a los fondos y esos pasos no se dieron pero porque ellos no querían los fondos...” (Funcionario(a) 4, MJDHC).

Por su parte, los 125.000 euros destinados al mismo proyecto, correspondientes al 50% del monto aprobado de la cuarta Subvención, fueron acreditados en la cuenta corriente del CJ el 8 de octubre de 2015, cuando solo faltaban cuatro meses para la finalización del Proyecto. Una de las causas de esta demora fue la inclusión del Proyecto COFJ en la Programación Anual de la Política Pública (PAPP) y en el POA, como requisitos previos a la transferencia de recursos. Debido a las demoras

²⁰ MJDHC, Informe de Cierre Subvención: 03000886/1470/11, Proyecto 15130, Julio 2016.

en aprobaciones y autorizaciones, y a los procesos internos de contratación, no pudieron cumplirse en su totalidad las actividades programadas para el año 2015.

“...los procesos de contratación, por el tema burocrático, internamente nos demandaron dos meses; pero no solo fue el Consejo, también por SERCOP [Servicio Nacional de Contratación Pública], el Ministerio de Finanzas, dos tres instituciones adicionales a la nuestra [en procesos de aprobaciones y autorizaciones], y dos meses más en el tema de ejecución. Y las agendas de los expertos se chocaron y no podíamos obligarlos tampoco (...). Pero sacamos adelante los procesos, dos actividades con todas sus tareas²¹. Nos quedó pendiente la publicación del Código Orgánico General de Procesos Comentado” (Funcionario(a) 3 y 4, CJ).

Respecto a los procesos internos del país que debían seguirse para la ejecución de los proyectos citamos el siguiente testimonio de uno de los funcionarios de la AECID entrevistados: *“Nosotros tenemos este instrumento de financiamiento llamado subvención del Estado, que da España a las entidades públicas, que para ello tienen que abrir una cuenta y para recibir y ejecutar los fondos tienen que tener un proyecto aprobado por la SENPLADES, para cuyo Visto Bueno es necesario la revisión de lo que eran los ministerios coordinadores y la aprobación final del Ministerio de Finanzas (...). Todo eso debería ser una garantía para la buena ejecución del proyecto pero en verdad no fue así (...). El proyecto hizo un esfuerzo grande para la planificación (...); pero luego de alguna manera los procedimientos públicos de contratación han afectado fuertemente al proyecto, y el momento muy complicado para el país por la cierta crisis de liquidez, que hacía que el Ministerio de Finanzas realmente tardara bastante tiempo para dar su aprobación a los contratos, lo cual fue retrasando la ejecución en términos administrativos (Funcionario(a) 2, AECID).*

A continuación el testimonio de Cancillería: *“...son recursos públicos y deben ser implementados de tal forma (...). Desde la parte nacional es una oportunidad y fortaleza y es lo que debemos hacer (...). Yo como país digo que se logró lo que se debe hacer, lo que establecen las normas, los marcos jurídicos (...), pero no está mal, sino que responde a los principios de la Declaración de París” (Funcionario(a) 2, Cancillería).*

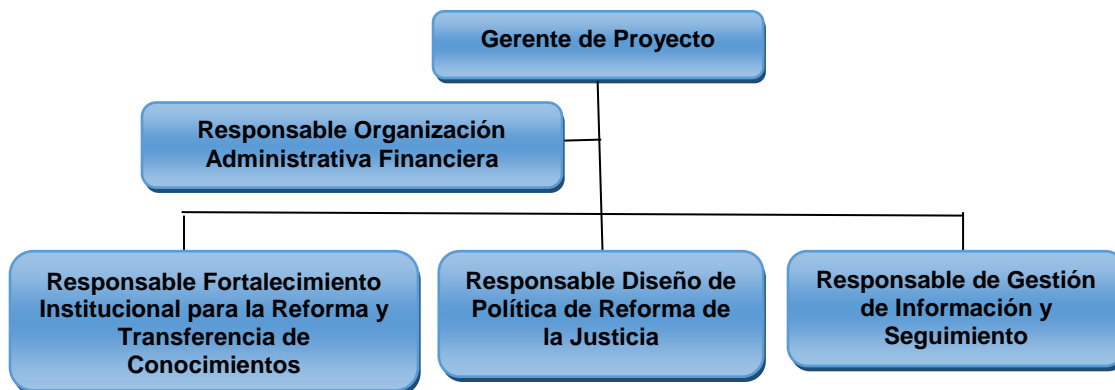
Recursos humanos del proyecto

La primera fase de ejecución del proyecto (2010 – 2013), contó con una Unidad Técnica de Gestión (UTG) conformada por una Gerente del Proyecto, un responsable de la organización administrativa financiera, un responsable de fortalecimiento institucional para la reforma y transferencia de conocimientos, un responsable de diseño de la política de reforma de la justicia y un responsable de gestión de información y seguimiento. La UTG se conformó para coordinar en materia de reforma a todas las instituciones del Sistema de Justicia y de proveerlas de los insumos técnicos requeridos en este proceso, parte de lo cual era la ejecución del proyecto COFJ.

La Unidad tuvo un número variable de técnicos a contrato, entre un mínimo de 4 al inicio del proyecto, hasta 12 en el momento en que el proyecto tuvo una mayor demanda de trabajo. Del total de técnicos de la Unidad, AECID financió con recursos de las dos primeras subvenciones, los honorarios profesionales de 7 personas hasta el año 2012, según consta en los respectivos informes de Auditoría. El porcentaje destinado a este rubro llegó al 37% en el caso de la primera Subvención y al 86% en la segunda.

²¹ 1. Asistencia Técnica vinculada con universidades y capacitación a operadores de justicia, abogados en libre ejercicio y docentes universitarios a nivel nacional con la participación de técnicos especializados en materias penales y no penales; 2. La Convención Nacional de Corte de Apelación y Casación.

Gráfico No. 1
Organigrama del Proyecto (Año 2010-2013)



Cabe mencionar que este equipo fue estable y comprometido con el proyecto, logrando cumplir la ejecución de todas las actividades programadas, al menos en el caso de las dos primeras subvenciones: “... en líneas generales pienso que el proyecto fue muy útil, que permitió crear una Unidad Técnica de Gestión dentro del Ministerio [adecuada] a las prioridades de la reforma de la justicia...” (Funcionario(a) 3, AECID).

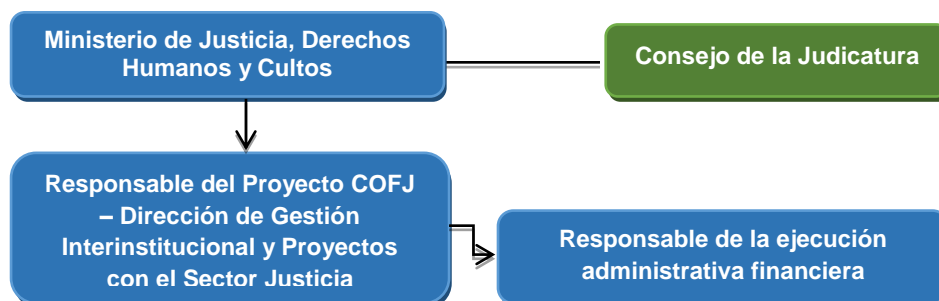
Desde enero del año 2013, y debido a la indicación del Anexo III del Marco de Asociación Ecuador España 2011-2013, que no permitía seguir financiando con cargo a recursos de la AECID Unidades Técnicas de Gestión, la Cooperación Española dejó de financiar a la UTG y esta fue asumida en su totalidad por el MJDHC.

La transición del CJ a partir de mediados del año 2011 generó un conflicto de intereses entre éste y el MJDHC por las competencias otorgadas al Consejo a partir de la Consulta Popular, que debilitaron el liderazgo del Ministerio en el proceso de reforma. Con la instalación del CJ definitivo, el liderazgo del Ministerio se debilitó aún más hasta prácticamente desaparecer con la transferencia al CJ del proyecto Escuela Judicial, y de otras actividades contempladas en el Proyecto COFJ, la misma que fue acordada en octubre de 2013.

Según testimonios de técnicos de la extinta UTG, en este contexto adverso las nuevas autoridades del MJDHC perdieron interés en el proyecto lo que motivó la renuncia de todos sus integrantes, comenzando por la de su Gerente en agosto de 2013, y que concluyó con la desaparición definitiva de esta Unidad a finales de ese mismo año. Es así que desde el año 2014 y hasta el cierre del proyecto en 2016, la UTG fue reemplazada por un equipo mínimo de dos funcionarios de la Dirección de Gestión Interinstitucional y Proyectos con el Sector Justicia del MJDHC: un/a Responsable del Proyecto COFJ y un/a responsable de la ejecución administrativa financiera. En el organigrama de ejecución del proyecto se incorporó al CJ como entidad co ejecutora.

A diferencia de lo ocurrido con la UTG que se caracterizó por la estabilidad de sus integrantes, en esta nueva unidad se experimentó una altísima rotación de responsables. Así, por ejemplo, de octubre de 2013 a junio de 2015, 7 funcionarios fueron designados como responsables del proyecto con una duración promedio de 3 meses cada uno.

Gráfico No. 2
Organigrama del Proyecto (Año 2014 - 2016)



Cuadro No. 8
Responsables del Proyecto COFJ desde octubre de 2013 hasta junio de 2015

NOMBRES (INICIALES)	PERIODO ACTUACION	
	DESDE	HASTA
Funcionario(a) 1	Octubre 2013	Marzo de 2014
Funcionario(a) 2	Marzo de 2014	Mayo de 2014
Funcionario(a) 3	Junio de 2014	Julio de 2014
Funcionario(a) 4	Agosto 2014	Diciembre 2014
Funcionario(a) 5	Diciembre 2014	Enero 2015
Funcionario(a) 6	Febrero de 2015	Junio de 2015
Funcionario(a) 7	Junio 2015	Sin información

Fuentes: MJDHC y Documentos AECID
Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

En esas condiciones fue imposible lograr la ejecución de actividades planificadas, con un nivel de eficiencia cero en el transcurso del año 2014²², no obstante los esfuerzos de la AECID y la SETECI en lograr acuerdos entre el MJDHC y el CJ para reactivar el proyecto. Estas circunstancias contribuyeron a deteriorar aún más las relaciones interinstitucionales entre las dos instituciones, como entre el MJDHC y la AECID.

2.5.2 Eficiencia: Uso de los recursos disponibles

De los recursos concedidos por AECID al Estado ecuatoriano, para la ejecución del proyecto, por un monto total de 1.620.000,00 euros, se ejecutaron 833.543,46 euros (1.161.365,17 dólares), que representan el 51,5% del total. Por lo tanto, la ejecución presupuestaria de manera global puede valorarse como de baja eficiencia.

²² De acuerdo al Informe de Cierre de la Subvención 1470/11, en el año 2014 los gastos corrientes y de inversión fueron USD 0,00 (numeral 8.2, p.30).

Cuadro No. 9

Montos asignados, ejecutados y porcentaje de ejecución de las Subvenciones concedidas por AECID para la ejecución del Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” (2009 - 2016)

Subvención	Monto asignado en euros	Monto ejecutado en euros	Ejecución (en %)	Monto asignado en dólares	Monto ejecutado en dólares
Primera: 1708/09	200.000,00	200.000,00	100,0%	301.360,00	301.360,00
Segunda: 2122/10	300.000,00	300.000,00	100,0%	420.090,00	420.090,00
Tercera: 1470/11	870.000,00	180.280,33	20,7%	1.136.294,27	235.681,50
Cuarta: 2012/SPE/0400147	250.000,00	153.263,13	61,3%	333.142,21	204.233,67
Total	1.620.000,00	833.543,46	51,5%	2.190.886,48	1.161.365,17

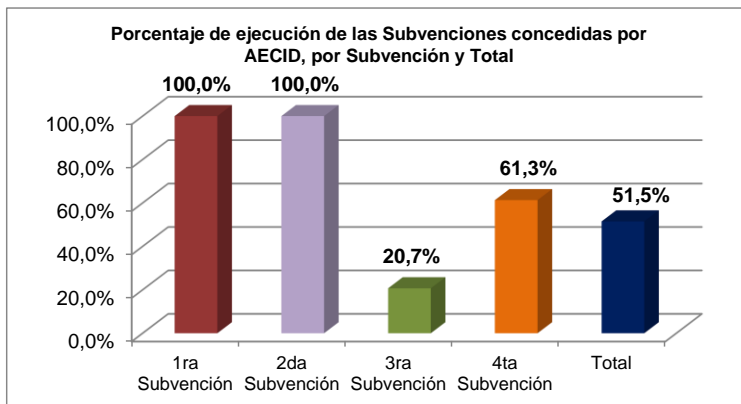
Nota: Los montos registrados corresponden a los constantes en los respectivos Informes de Auditoría. Por tipo de cambio existen mínimas diferencias entre los informes de cierre y los de auditoría.

Fuentes: En pie de página se registran las fuentes consultadas²³.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Sin embargo, es necesario aclarar que las dos primeras subvenciones se ejecutaron al 100%, en la primera fase o primer momento del proyecto que contó con el liderazgo y la legitimidad del MJDHC en el proceso de reforma del Sector Justicia, coordinando acciones con todas sus instancias a través del Consejo Consultivo, y con un equipo técnico de alto nivel profesional, apropiado del proyecto y que gozó además de estabilidad en los años de ejecución de estas subvenciones.

Grafico No. 3



La tercera subvención se ejecutó en el período de mayor inestabilidad, desacuerdos y hasta conflictividad entre las instituciones participantes. Según testimonios recogidos de las personas entrevistadas, entre el MJDHC y el CJ no se lograron acuerdos en las actividades a realizar; por otra parte AECID decidió no otorgar las No Objeciones solicitadas por el MJDHC para las actividades programadas (principalmente las relacionadas al fortalecimiento de la DP), a la espera

²³ 1) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 1708/09, Proyecto 15130, Ecuador, Octubre 2011; 2) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 2122/10, proyecto 15130, Ecuador, Octubre 2013; 3) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 1470/11, Ecuador, Julio 2016; 4) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 2012/SPE/0400147, Ecuador, Septiembre 2017; 5) AECID, Informe Global de Auditoría, 1ra Vuelta, Subvención 1708/09, Ecuador, Abril 2013; 6) MICELLE García-Zurita & Asociados y DFK International, Subvención 2122/10, Ecuador, junio 2013; 7) AECID, Informe Global de Auditoría, 1ra Vuelta, Subvención 1470/11, Ecuador, Enero 2017; 8) Deloitte & Touche, Informe de Verificación Independiente, Subvención 2012/SPE/0400147, Ecuador, Diciembre 2016.

de que se contara con la aprobación del CJ, ya que al entrar en vigencia las enmiendas constitucionales, este era el órgano rector que debía llevar adelante las reformas del Sector Justicia: "(...) se produjo el conflicto entre el Consejo de la Judicatura ya instalado en el 2013 y el Ministerio de Justicia, porque el Consejo reclamaba su autonomía y competencias (...) y tenía todo el sentido, nosotros no podíamos trabajar con una institución que estaba ejecutando acciones que no eran suyas (...). Hasta cuando no esté todo con el acuerdo de todas las instituciones no vamos a autorizar ningún gasto" (Funcionario(a) 1, AECID).

Finalmente, según testimonios ya citados, el CJ tampoco quiso aceptar la transferencia de los recursos asignados en esta subvención por considerarlos insuficientes.

En relación a la cuarta Subvención, co ejecutada por el CJ, los siguientes fueron los resultados obtenidos, que demuestran un mayor porcentaje de ejecución por parte del CJ (73,4% frente a 48,9% del MJDHC), no obstante haber tenido solamente cuatro meses para la ejecución.

Cuadro No. 10

Montos asignados, ejecutados y porcentaje de ejecución de la 4ta Subvención concedida por AECID para la ejecución del Proyecto "Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador", según institución ejecutora (Años 2015 y 2016)

Institución ejecutora	Monto asignado en euros	Monto ejecutado en euros	Ejecución (en %)	Monto asignado en dólares	Monto ejecutado en dólares
MJDHC	125.000,00	61.075,75	48,9%	166.571,11	81.387,67
CJ	125.000,00	92.187,38	73,7%	166.571,11	122.846,00
Total	250.000,00	153.263,13	61,3%	333.142,22	204.233,67

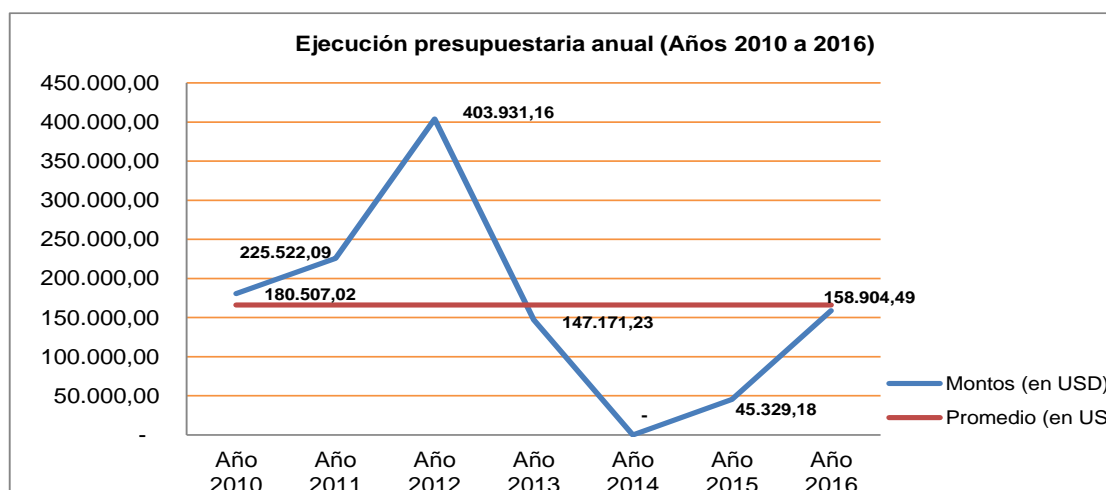
Nota: Los montos registrados corresponden a los constantes en el Informe de Auditoría.

Fuentes: Informe de Auditoría de la Cuarta Subvención.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Aunque las subvenciones tuvieron montos diferentes, también es importante valorar cómo evolucionó la ejecución presupuestaria en los seis años de vida del proyecto.

Gráfico No. 3



Fuentes: Informes de Cierre de Subvenciones: MJSHC, octubre 2011; MJDHC, octubre 2013; MJDHC, julio 2016; MJDHC, septiembre 2017.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Elaborado por:

Leonor Fernández y Carmen Hernández

Como se observa en el gráfico precedente, tomando el promedio del monto anual (como la sumatoria de todo lo ejecutado sobre el número de los años de ejecución) de USD 165.909,31, se pueden reconocer las dos fases o momentos de ejecución del proyecto: la primera sobre el promedio anual y la segunda bajo este promedio, con el punto de inflexión a mediados de 2013 cuando comenzó a bajar dramáticamente la ejecución hasta llegar a CERO durante todo el 2014, para tener luego una leve recuperación a partir del año 2015, pero sin llegar a alcanzar la cifra del primer año de vida del proyecto (Anexo No.5).

Cuadro No. 11
Ejecución anual de los recursos, según Subvenciones concedidas (Años 2010 a 2016)

Años	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	72 meses
Subvenciones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Primera	180.507,02	120.852,98	-	-	-	-	-	301.360,00
Segunda	-	104.669,11	315.420,89	-	-	-	-	420.090,00
Tercera	-	-	88.510,27	147.171,23	-	-	-	235.681,50
Cuarta	-	-	-	-	-	45.329,18	158.904,49	204.233,67
Total	180.507,02	225.522,09	403.931,16	147.171,23	-	45.329,18	158.904,49	1.161.365,17

Fuentes: Informes de Cierre de Subvenciones: MJSHC, octubre 2011; MJDHC, octubre 2013; MJDHC, julio 2016; MJDHC, septiembre 2017.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

En términos de ejecución acumulada anual, hasta 2013 se ejecutó el 82,4% de todos los recursos ejecutados y el 43,7% del total de recursos asignados; de esta manera, en los últimos dos años de ejecución del proyecto, tan solo se ejecutó el 17,6% del total de recursos ejecutados y el 7,8% del total de la cooperación concedida por la AECID.

Cuadro No. 12
Montos ejecutados por años, porcentajes de ejecución anual y acumulada (Año 2010 a 2016)

Años	Monto ejecutado (en USD)	% de ejecución respecto del total ejecutado	% de ejecución acumulada
Año 2010	180.507,02	15,5%	15,5%
Año 2011	225.522,09	19,4%	35,0%
Año 2012	403.931,16	34,8%	69,7%
Año 2013	147.171,23	12,7%	82,4%
Año 2014	-	0,0%	82,4%
Año 2015	45.329,18	3,9%	86,3%
Año 2016	158.904,49	13,7%	100,0%
Total	1.161.365,17	100,0%	

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Considerando que AECID otorgó recursos para la ejecución del Proyecto por un monto total de USD 2.190.886,48, y que se ejecutaron USD 1.161.365,17, el Estado ecuatoriano, a través del MJDHC, deberá reintegrar a la AECID alrededor de 1 millón de dólares (o su equivalente en euros) correspondiente a los recursos no ejecutados, adicionando además los intereses de mora que la normativa española incluye en su Ley General de Subvenciones 38/2003.

2.5.3 Eficiencia: Funcionamiento del modelo de gestión al interior del MJDHC

Los acuerdos institucionales que se establecieron para la ejecución de los objetivos del proyecto fueron los que se detallan en el siguiente cuadro, y respondieron a los cambios en la coyuntura política:

Cuadro No. 13
Acuerdos Institucionales para la ejecución del proyecto (Años 2010 – 2016)

Años	Acuerdos institucionales
2010 – 2011	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de Gestión o Comité de Seguimiento: AECID, SETECI, MJDHC. ▪ Consejo Consultivo: CJ, FGE, DP, MJDHC. ▪ Comisión Técnica del Consejo consultivo a través del trabajo coordinado con delegados técnicos de los organismos que conforman la Función Judicial y del MJDHC.
2012 – 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de Gestión o Comité de Seguimiento: AECID, MJDHC ▪ CJ de Transición: en el marco del Plan de Transformación de la Justicia y del acompañamiento al proceso de reforma por parte del MJDHC.
2014 – 2016	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de gestión: AECID, SETECI, MJDHC y Consejo de la Judicatura ▪ CJ: en el marco del Plan de Transformación de la Justicia y del acompañamiento al proceso de reforma por parte del MJDHC.

Fuente: MJDHC. Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia. Quito, Marzo 2015, p.31

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Comité de Gestión o Comité de Seguimiento del Proyecto:

Del 2009 al 2013 funcionó un Comité de Seguimiento para el proyecto, conformado por AECID, SETECI y MJDHC. Dentro del seguimiento, sus principales funciones fueron conocer y aprobar los POA del MJDHC y luego también del CJ.

Desde inicios de 2014 y hasta la finalización del proyecto en febrero de 2016, funcionaron dos Comités de Seguimiento: uno con el MJDHC, y otro con el CJ / Escuela de la Función Judicial (donde además participó el MJDHC como beneficiario directo de la subvención). La participación de SETECI en este Comité se reactivó a partir de 2014.

De acuerdo al testimonio de uno de los funcionarios de AECID entrevistados, que participó en el Comité de Seguimiento en los primeros años del proyecto: “(...) era el Comité en donde nos sentábamos con la SETECI. Era fácil el seguimiento del proyecto porque tenía una formulación tan general como reformar la justicia en Ecuador (...) y nosotros solo trabajábamos en el Código y poco en la Escuela de la Función Judicial. Luego entramos a trabajar en la parte de Defensoría Pública (...). Si nosotros queríamos hablar con la Judicatura o Defensoría, íbamos primero a hablar con el Ministerio de Justicia (...). Esa planificación mental más global de los 12 programas estaba en la cabeza del Ministerio...”. (Funcionario(a) 3, AECID).

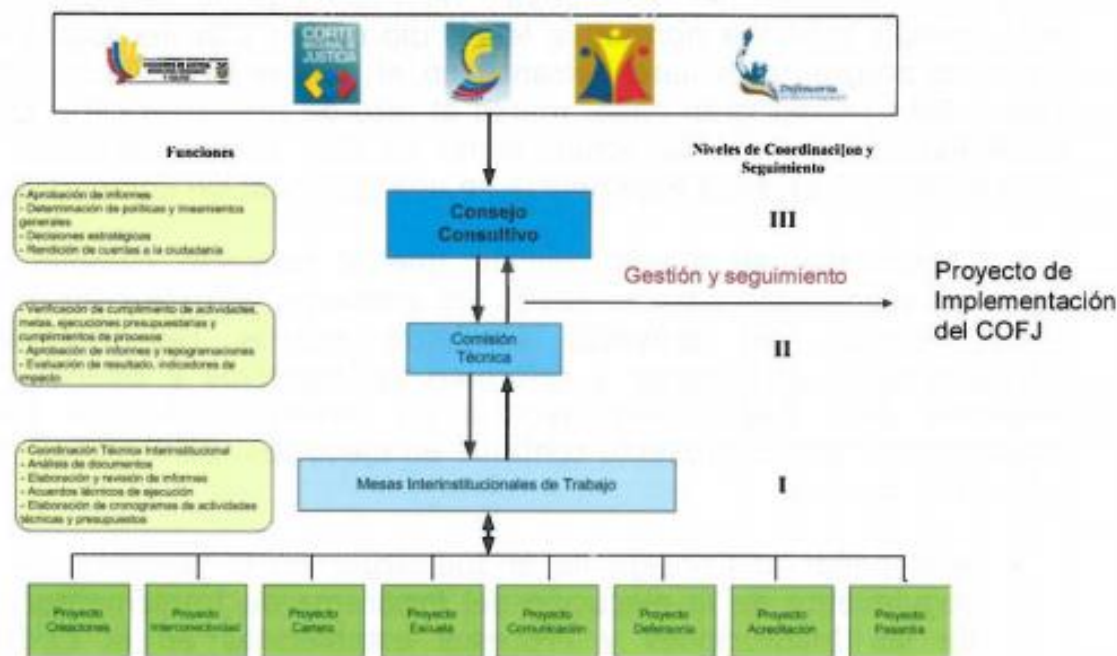
A lo largo de la vida del proyecto, el Comité de Seguimiento se reunió con la regularidad establecida e incluso las veces adicionales que fueron necesarias para garantizar su ejecución. En los primeros años, para dar apoyo a la UTG y luego, en el período de crisis y conflictividad entre los actores, para procurar acuerdos que permitieran superar las dificultades. En este proceso destacó la intervención de la SETECI.

Consejo Consultivo y Comisión Técnica del CC

De acuerdo al COFJ (artículo 261), el Consejo Consultivo es el segundo nivel jerárquico de la estructura funcional del CJ. Este Consejo se integra por el Presidenta o Presidente del CJ, la Presidenta o el Presidente de la CNJ, la Fiscal o el Fiscal General del Estado y la Defensora o el Defensor Público General (artículo 265). Sus funciones son:

1. Diseñar las políticas que regirán a la Función Judicial y sus diversos órganos;
2. Coordinar las políticas de los órganos de la Función Judicial;
3. Mantener coordinación con las otras funciones del Estado; y,
4. Diseñar las políticas de cooperación con organismos y personas jurídicas nacionales e internacionales que presten asistencia a la Función Judicial (artículo 267).

Gráfico No. 4
Estructura Operativa del Proyecto (Años 2009 a 2011)



Fuente: MJDHC, Informe de Cierre Subvención 1708/09. Ecuador, octubre 2011.

Dentro del proyecto, el Consejo Consultivo se constituyó en la instancia de consulta y toma de decisiones relacionadas a las prioridades a ejecutar. Funcionó como parte de los arreglos institucionales para la ejecución durante los años 2010 y 2011. La importancia de este organismo en el proceso de reforma hizo que en la Segunda Subvención concedida por AECID, se incluyera en su finalidad el “acompañamiento al Consejo Consultivo de la Función Judicial y al Consejo de la Judicatura, en la coordinación y seguimiento al Programa de Implementación del COFJ”.

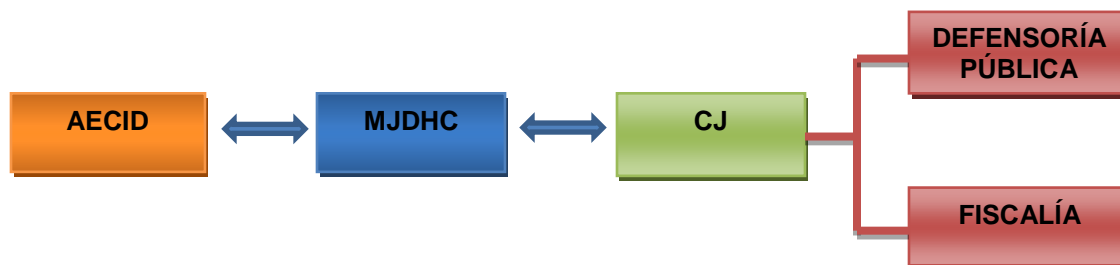
Es necesario mencionar que para garantizar el éxito del proyecto, en su proceso de diseño y negociación, el MJDHC se apoyó en el Consejo Consultivo, como instancia política de coordinación de la reforma del Sector Justicia: “(...) se apalanca el Ministerio de Justicia en el Consejo Consultivo y dice: bueno la política pública se hace con el Consejo Consultivo, y el proyecto sale

con él y no con el CJ (...), el Ministerio de Justicia estaba con mucha fuerza, había que pelear. Como el COFJ establece un Consejo Consultivo, donde están las cabezas [de la Función judicial], toda esa fuerza política trabajaba en crear esto, a esto se le invita a la AECID” (Funcionario(a) 4, MJDHC).

En los años 2010 y 2011 el Consejo Consultivo y su instancia de apoyo, la Comisión Técnica, conformada con delegados técnicos de los organismos de la Función Judicial y del MJDHC, fueron fundamentales para el logro de los objetivos del proyecto: *“Este proyecto diseñó un gran programa con 8 proyectos (...). Convocamos a todas las organizaciones del Consejo Consultivo y cada una nombró un delegado (...). Se formaron 8 mesas que trabajaron en formular un diagnóstico claro y líneas de acción. Cuando teníamos resultados lo manejábamos en una segunda mesa de un nivel de revisión y luego íbamos a una súper mesa política con los delegados. [Cada institución] nombró a una persona de confianza para revisar semanalmente los avances (...). Se armaban unas discusiones honestas y tenaces porque hablábamos con técnicos que estaban hartos de que no les hagan caso. Lo de la plataforma de tecnología, por ejemplo, [decían] esto hemos estado discutiendo por 3 años y no nos hacen caso (...). Eso fue lo que le dio la base al proyecto”* (Funcionario(a) 4, MJDHC).

A partir del año 2012, el esquema operativo se simplificó, quedando de la siguiente manera:

Gráfico No. 5
Esquema Operativo (Años 2012-2016)



Unidad Técnica de Gestión

La UTG, más allá de coordinar la ejecución del proyecto en evaluación, **fue la instancia de coordinación de todos los actores que intervinieron en el proceso de reforma del Sector Justicia en los años 2010 a 2013:** *“(...) lo que significó el proyecto fue la constitución de la unidad de gestión que coordino las 12 áreas de la reforma. Para mí el éxito del proyecto es el haber constituido un mecanismo de coordinación interno que terminaba en el legislativo que ya no estaba en manos de los fiscales, o que cada uno actuaba por su cuenta, momento en el que además la propia reforma era muy polémica (...)”* (Funcionario(a) 3, AECID).

El cambio en el modelo de la unidad de gestión del proyecto, a partir de fines del año 2013, debilitó el mecanismo a tal punto de considerarse este cambio como un fracaso: *“El cambio del modelo de intervención en el sentido de eliminar la Unidad permanente (...) fue difícil, fue un cierto fracaso (...). Probablemente, si hubiéramos seguido con la Unidad de Gestión, el Ministerio hubiera ejecutado más productos (...); al salir esa Unidad no había nadie dentro del Ministerio que empujara el proyecto (...). El Ministerio de Justicia ha tenido mil y un funcionarios al frente y cada uno trataba de impulsar el proyecto pero con pocos y relativos resultados”* (Funcionario(a) 2, AECID).

Otros testimonios coinciden con este criterio: *“No hubo un modelo de gestión adecuado, alta rotación de personal, posiciones no conciliadoras [entre el MJDHC y el CJ] (...), que provocaba pérdida de todo el conocimiento del proyecto, pero sobre todo también ocasionaba retrasos en la priorización de proyectos, etc.(...) Y los problemas de las priorizaciones en el sistema de inversión pública eran muy complejos y se volvieron más cuando el personal que asumía las funciones y responsabilidades rotaba todo el tiempo”* (Funcionario(a) 1, Cancillería).

Convenios de Cooperación

Se identificaron dos tipos de convenios: de Cooperación Internacional e Interinstitucional. El primero fue el suscrito entre el MJDHC y la AECID para la ejecución del proyecto. El segundo agrupa a los convenios suscritos entre el MJDHC y el CJ; y entre el MJDHC y la DP.

Luego de la Consulta Popular, el Consejo Consultivo dejó de jugar el rol que había tenido hasta entonces; así que para dar continuidad a la reforma, en abril de 2012 el MJDHC y el CJ de Transición suscribieron el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con este objeto, incluyendo el desarrollo de estudios e investigación en los temas relacionados al Proyecto COFJ. El convenio terminó en enero de 2013, cumplido el plazo de transición de 18 meses y posesionado el CJ definitivo.

En junio de 2013, el MJDHC y el CJ definitivo firmaron un convenio para trasladar a este último todas las acciones de cooperación de su competencia; finalmente, en octubre de ese mismo año se produjo el acuerdo entre estas dos instituciones para la ejecución del proyecto Escuela Judicial.

El 01 de noviembre de 2013, el MJDHC y la DP, suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional con los siguientes objetivos: 1) Fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos Gratuitos; 2) Fortalecimiento de capacidades a los servidores de la Defensoría y practicantes pre profesionales; 3) Implementación de un plan de difusión de derechos y cultura de paz a la ciudadanía; 4) Fortalecimiento Institucional de la Defensa Pública (...). Este Convenio no se ejecutó, debido a que en el año 2014 el MJDHC no logró la aprobación de AECID para utilizar los recursos de la tercera Subvención en estas actividades.

2.5.4 Eficiencia: Cumplimiento de la planificación y seguimiento de las actividades

A nivel de actividades, desde el diseño del proyecto original, se evidenció la inclusión de nuevas actividades que respondieron a las necesidades que fueron surgiendo en el proceso de ejecución y que se recogieron en las actualizaciones del Proyecto realizadas en los años 2011 y 2015. En el siguiente cuadro se registran las actividades previstas en el proyecto original y sus actualizaciones:

Cuadro No. 14
Cuadro comparativo de actividades inicialmente previstas y actividades incorporadas durante la ejecución del Proyecto (Proyecto original y actualizaciones)

	Proyecto original (Año 2009)	Proyecto actualizado (Octubre 2011)	Proyecto actualizado (Marzo 2015)
Componente 1	Diseñado el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial.	Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.	Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.

Actividades	1.1 Elaborar un documento que contenga el modelo de gestión y diseño estructural del Consejo de la Judicatura	1.1 Elaborar un documento que contenga el modelo de gestión y diseño estructural del Consejo de la Judicatura	1.1 Diseñar un modelo de gestión interinstitucional de los Organismos del Sector Justicia
	1.2 Elaborar un documento que contenga los diseños conceptuales de los procesos organizacionales acordes al modelo de gestión y diseño organizacional del Consejo de la Judicatura:	1.2 Elaborar un documento que contenga los diseños conceptuales de los procesos organizacionales acordes al modelo de gestión y diseño organizacional del Consejo de la Judicatura:	
	1.3 Documento de análisis financiero sobre costos de implementación de la estructura propuesta y funcionamiento regular del Consejo de la Judicatura y sus dependencias	1.3 Diseñar un modelo de gestión interinstitucional de los Organismos del Sector Justicia.	
	1.4 Diseñar investigaciones para el modelo de gestión.	1.4 Diseñar modelos de gestión para juzgados.	
Componente 2	Diseño del Sistema de Carrera Judicial.	Diseño y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial.	Diseño y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial.
Actividades	2.1 Elaborar un documento que contenga la línea de base cualitativa y cuantitativa de la producción judicial.	2.1 Elaborar un documento que contenga la línea de base cualitativa y cuantitativa de la producción judicial.	2.1 Diseño de mallas Meso - Macro - Micro y descriptivo curriculares y talleres de capacitación.
	2.2 Elaborar un documento que contenga el plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, ascenso, escalafón, evaluación y control disciplinario de la Carrera Judicial con análisis de costos y riesgos.	2.2 Elaborar un documento que contenga el plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, ascenso, escalafón, evaluación y control disciplinario de la Carrera Judicial con análisis de costos y riesgos.	2.2 Sistematización de la jurisprudencia.
	2.3 Diseñar investigaciones para el sistema de carrera judicial.	2.3 Realizar investigaciones para el sistema de carrera judicial.	
Componente 3	Diseño de la Escuela Judicial.	Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.	Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.
Actividades	3.1 Elaborar un documento que contenga el inventario de la capacidad instalada de las escuelas judicial y fiscal	3.1 Elaborar un documento que contenga el inventario de la capacidad instalada de las escuelas judicial y fiscal	3.1 Realizar el inventario de la capacidad instalada de la Escuela Judicial y de Fiscales.
	3.2 Elaborar un documento que contenga el modelo funcional y plan de implementación con análisis de costos y riesgos de la implementación de la Escuela Judicial.	3.2 Elaborar un documento que contenga el modelo funcional y plan de implementación con análisis de costos y riesgos de la implementación de la Escuela Judicial.	3.2 Diseñar el modelo funcional y plan de implementación con análisis de costos y riesgos.

	3.3 Diseñar investigaciones para el sistema de Escuela Judicial.	3.3. Realizar investigaciones para el sistema de escuela judicial.	3.3 Contratar un proveedor que brinde el servicio de logística para el desarrollo de la "Asistencia técnica y capacitación a operadores de justicia a nivel nacional" con la participación de los técnicos especializados en varias materias.
			3.4 Crear el fondo de investigación Jurídica para la Escuela de la Función Judicial.
Componente 4	Diseño del Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.	Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.	Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.
Actividades	4.1 Elaborar un documento que contenga la estrategia comunicacional que deberá seguir el proceso de implementación de la nueva estructura orgánica, la carrera judicial y la escuela judicial.	4.1 Elaborar un documento que contenga la estrategia comunicacional que deberá seguir el proceso de implementación de la nueva estructura orgánica, la carrera judicial y la escuela judicial.	4.1 Realizar publicaciones aprobadas y difundiendo a la ciudadanía y rendición de cuentas.
	4.2 Realizar espacios de participación ciudadana conformados y ejecutando una agenda de seguimiento a la implementación del programa COFJ.	4.2 Realizar espacios de participación ciudadana conformados y ejecutando una agenda de seguimiento a la implementación del programa COFJ.	4.2 Realizar publicaciones aprobadas y difundiendo en los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas.
	4.3 Diseñar una agenda de participación ciudadana y rendición de cuentas.	4.3 Diseñar una agenda de participación ciudadana y rendición de cuentas.	
	4.4 Realizar publicaciones aprobadas y difundiendo en los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas.	4.4 Realizar y difundir publicaciones en los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas.	
		4.5 Organizar y difundir información de avances y resultados del proceso de la reforma.	
Componente 5	Diseñado el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.	Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.	Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.
Actividades	5.1 Documento que contenga el plan de acompañamiento a la implementación de la nueva estructura orgánica y procesos organizacionales, para la Cooperación Internacional.	5.1 Elaborar un documento que contenga el plan de acompañamiento a la implementación de la nueva estructura orgánica y procesos organizacionales, para la Cooperación Internacional.	5.1 Fortalecimiento de los consultorios jurídicos gratuitos a través de la implementación de sistemas de seguimiento, investigación, capacitación y equipamiento.

	5.2 Conformar un Equipo compartiendo información y asesorando a las contrapartes en el seguimiento a la implementación del programa COFJ.	5.2 Conformar un Equipo, compartiendo información y asesorando a las contrapartes en el seguimiento a la implementación del programa COFJ.	5.2 Fortalecimiento de capacidades a servidores de la defensoría pública y practicantes pre profesionales del COFJ, COIP y CULTURA DE PAZ.
	5.3 Diseñar una estrategia aprobada por las contrapartes institucionales.	5.3 Apoyar al diseño de política de la reforma de la justicia.	5.3 Apoyar al diseño de política de la reforma de la justicia.
	5.4 Diseñar una base de datos	5.4 Apoyar al fortalecimiento institucional para la reforma y transferencia de conocimientos.	5.4 Fortalecimiento Institucional de la defensa pública en el marco de la construcción de una cultura de paz.
		5.5 Gestión de información y seguimiento al proceso de reforma.	5.5 Gestión de información y seguimiento al proceso de reforma.

Fuentes: Informe de Cierre Subvención 1708/09. Proyecto actualizado al año 2011 y al año 2015.
Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Los cambios en las actividades del proyecto respondieron a decisiones estratégicas y políticas y a cambios en la priorización de necesidades identificadas:

Decisiones estratégicas y políticas: “...fue un programa con una enorme flexibilidad. Se hicieron todo tipo de modificaciones (...), eran políticas que llegaban desde arriba, se transmitían a la Unidad de Gestión y se iban haciendo operativas (...). Hay que tener en cuenta que hubo un Consejo de la Judicatura en transición que tenía unas prioridades que luego cambiaron cuando hubo un Consejo de la Judicatura definitivo (...), algunos aspectos de la reforma del sistema judicial con el apoyo de la COMJIB (...) no se pudieron realizar por los tiempos que requería el Gobierno mediante los decretos de urgencia para llegar a las reformas programadas. Por ejemplo, la evaluación de los jueces (...)” (Funcionario(a) 3, AECID).

Cambio en la priorización de necesidades identificadas: “De hecho uno de los factores principales para nosotros tomar la decisión, en cómo vamos a invertir los recursos de la subvención fue la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos y la necesidad prioritaria de que nuestros funcionarios jurisdiccionales tanto el juez, como el secretario, el ayudante judicial, puedan tener ya habilidades y destrezas que en toda su carrera no tenían, es así que nosotros vimos la factibilidad que estas visitas sean orientadas a fortalecer el conocimiento, habilidades y destrezas; y no nos quedamos ahí (...), continuamos con nuestros usuarios, los abogados, es algo que nunca se había tocado, es algo de lo que nos sentimos bastantes orgullosos (...)” (Funcionario(a) 3 y 4, CJ).

Respecto al cumplimiento de actividades y ejecución de los componentes del proyecto, se tiene que:

- Según Subvenciones (última fila del cuadro), las de más alto porcentaje de ejecución de actividades planificadas fueron la Primera y Segunda. La Subvención con más baja ejecución técnica fue la Tercera que además fue la de mayores recursos concedidos.
- Según Componentes (última columna del cuadro), el Componente 5 “Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional”, fue el de más alta ejecución, mientras que el Componente 3 “Diseño y ejecución de la Escuela Judicial” fue el de más baja ejecución técnica.

Cuadro No. 15
Componentes del Proyecto, según porcentaje de ejecución de las actividades planificadas
(Proyecto original y actualizaciones)

COMPONENTES / PRODUCTOS	Subvención 1708/09	Subvención /2122/10	Subvención 1470/11	Subvención 2012/SPE/147	TOTAL COMPONENTES
Componente 1: Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	50%
Componente 2: Diseñado y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial	100,00%	87,50%	44,65%	0,00%	58%
Componente 3: Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.	50,00%	0,00%	0,00%	66,67%	29%
Componente 4: Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.	100,00%	46,66%	26,26%	0,00%	43%
Componente 5: Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.	100,00%	85,00%	23,25%	75,00%	71%
TOTAL SUBVENCIONES	90,00%	63,83%	18,83%	28,33%	50%

Fuentes: Informes de Cierre de las Subvenciones del Proyecto.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES

Promediando los porcentajes de ejecución de actividades de los 5 componentes, el proyecto ejecutó el 50% del total de actividades planificadas; resultado que es consistente con el porcentaje de ejecución presupuestaria alcanzado.

Es importante destacar que varias actividades no se pudieron ejecutar por falta de disponibilidad oportuna de recursos, complejidad de trámites administrativos / tiempo reducido para la ejecución, acuerdos tardíos entre las partes / cambios en la priorización, falta de No Objeciones por parte de AECID, entre las principales causas.

Para el seguimiento a las actividades se contó con el Marco Lógico del proyecto original y de sus actualizaciones en los años 2011 y 2015. De igual manera, con los POA propuestos y su aprobación por parte del Comité de Seguimiento y los informes de seguimiento cuatrimestrales e Informes de Cierre de cada una de las Subvenciones concedidas, que también fueron de conocimiento de este Comité, como de las autoridades del MJDHC y autoridades del CJ, en el caso de las dos últimas subvenciones.

2.5.5 Eficiencia: Importancia de la inversión realizada por la AECID

Existe un acuerdo entre las personas entrevistadas sobre la importancia del aporte de los recursos de AECID para la ejecución de actividades del proyecto, como de su aporte en términos estratégicos y políticos.

Refiriéndose a la primera fase del Proyecto un funcionario de AECID señaló: *“La cooperación no era significativa en absoluto dentro de unos presupuestos tan enormes, pero si habrá sido útil puntualmente, primero para la gestión de la Unidad que coordinaba toda la reforma (...). Porque intentar coordinar a una Fiscalía, a una Judicatura, hacer el papel del Ministerio en toda la reforma lleva unas tensiones enormes dentro del sistema y entre instituciones, así sean de la misma línea política (...)”* (Funcionario(a) 3, AECID).

Respecto al aporte a los logros de la primera fase del proyecto (años 2010 a 2013): *“El Ministerio estaba interesado pero no hubiese creado el proyecto como tal y darle esa fortaleza. Hubiese encargado a varias áreas del Ministerio y eso diluye las cosas, [porque] tienes tanto que hacer en lo cotidiano, que no te puedes concentrar como nosotros estuvimos. Nosotros estábamos solo para eso y para dar asistencia a la otra institución, eso fue una fortaleza súper grande que permitió que se logre hacer tantas cosas en tan poco tiempo”* (Funcionario(a) 1, MJDHC).

De las actividades ejecutadas por el CJ con los recursos que le fueron asignados de la cuarta Subvención y la asistencia técnica brindada por AECID, se afirma que posiblemente se hubieran alcanzado algunos resultados pero no al nivel logrado: *“(...) si bien es cierto internamente en el país existen muy buenos juristas de calidad inigualable, la experiencia de muchos años de Uruguay en la oralidad, por ejemplo, o de Costa Rica donde todo su proceso es oral, no hubiese podido tener el éxito que tuvo. Se logró capacitar a los jueces tanto de corte como de unidad; se rompieron paradigmas, de hecho no se hubiera podido sin el apoyo de AECID. (...) El mismo proceso de contratación nos ataba demasiado para traer un jurista externo; pero con la cooperación había de hecho mayor agilidad, y ese fue el apoyo de AECID en esencia (...). También nos apoyó dándonos perfiles de quienes podían venir, haciendo el nexo con los ponentes. Ese fue un apoyo que nos quitó un peso de encima”* (Funcionario(a) 3 y 4, CJ).

Finalmente, y de acuerdo con los funcionarios entrevistados de la Escuela Judicial, en un contexto de disminución del presupuesto del Estado, como era el caso de Ecuador a partir del año 2015, si no hubiera sido por la cooperación de AECID no se hubieran podido realizar las actividades que fueron ejecutadas por el CJ con los recursos transferidos de la cuarta Subvención para el fortalecimiento de la Escuela Judicial. Además, se afirma que *“lo que tiene mayor impacto siempre se ha logrado con cooperación (...), porque los objetivos son más visionarios y de más largo alcance (...)”* (Funcionario(a) 2, CJ).

2.5.6 Eficiencia: Relación costo beneficio de la inversión realizada por AECID

Se puede afirmar que la relación costo - beneficio²⁴ del Proyecto fue positiva ya que sus beneficios presentes y esperados son ampliamente mayores a los costos incurridos. Por lo tanto, se justifica plenamente la inversión realizada por la CE, no obstante la ejecución parcial tanto técnica como financiera del proyecto.

²⁴ Los beneficios del Proyecto se pueden medir por los efectos directos e indirectos de su implementación sobre el Sector Justicia: las Políticas Públicas y la administración de justicia; como sobre la población que utiliza los servicios de justicia o podría utilizarlos, así como por las externalidades generadas sobre el bienestar de la comunidad en general.

La contribución a la implementación del COFJ y, particularmente la elaboración del Plan de Transformación de la Justicia, constituyeron aportes fundamentales a la formulación y ejecución de la Política Pública en materia de reforma del Sector Justicia.

Respecto a la administración de justicia, aunque en niveles y con énfasis distintos, todas las instituciones del Sector fueron fortalecidas, gracias a la contribución del proyecto en la formulación e implementación de la política pública sectorial. De hecho, el Sector Justicia que tiene el Ecuador en la actualidad, no obstante constatarse aún varias falencias en su estructura y funcionamiento, es cualitativa y cuantitativamente diferente y mejor a lo que era hasta el año 2009. El reconocimiento internacional a la transformación de la administración de justicia y la confianza de los ecuatorianos en la Función Judicial son dos indicadores fundamentales relevados por el Presidente del CJ:

“...el reconocimiento internacional a la transformación de la administración de justicia en nuestro país, que es materia de estudio, de ejemplo y cuyas experiencias compartimos con otros países de la región. El otro, el que para nuestra gestión es más importante, es la opinión de los ecuatorianos en relación a la confianza en esta nueva manera de entender la Función Judicial; una Función Judicial cercana a cada ecuatoriano, transparente, ágil y que atiende a toda la ciudadanía con un énfasis claro en la población tradicionalmente desprovista de los servicios del Estado y de la tutela de la justicia”²⁵ (Gustavo Jalkh).

Por su parte, el fortalecimiento de la administración de justicia, ha impactado de forma positiva en el acceso a los servicios judiciales por parte de toda la población y particularmente de los grupos en condición de vulnerabilidad. A esta necesidad respondió el Plan de Creaciones de unidades judiciales del proyecto y todos sus productos, que contribuyeron a mejorar la cobertura y calidad de los servicios.

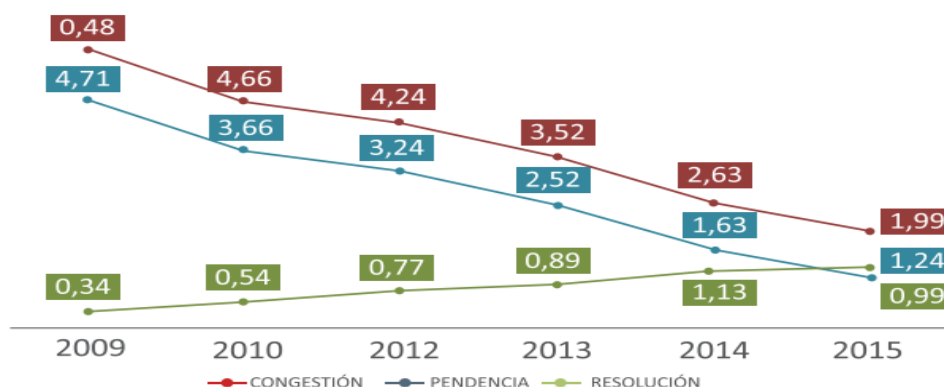
Algunos indicadores relevantes del fortalecimiento de la administración de justicia son los siguientes²⁶:

- Los defensores públicos en números absolutos pasaron de 58 en el año 2010 a 747 en el año 2015, con un incremento de la tasa por cada 100 mil habitantes de 0,39 a 4,59.
- Los jueces en números absolutos pasaron de 977 en el año 2009 a 2.083 en el año 2015, con un incremento de la tasa por cada 100 mil habitantes de 6,98 a 12,80.
- Los fiscales en números absolutos pasaron de 549 en el año 2010 a 839 en el año 2015, con un incremento de la tasa por cada 100 mil habitantes de 3,66 a 5,15.
- La Tasa de Resolución que mide la capacidad del sistema judicial para resolver causas en un mismo período, paso de 0,34 en el año 2009 a 1,24 en el año 2015.
- La Tasa de Pendencia que mide la capacidad del sistema de Justicia para tramitar los casos pendientes, paso de 4,71 en el año 2009 a 1,01 en el año 2015.
- La Tasa de Congestión que mide el nivel de retraso que existe en las oficinas judiciales para resolver causas en un mismo período, paso de 0,48 en el año 2009 a 1,99 en el año 2015. De esta forma se ha logrado la disminución de la congestión de causas en las Unidades Judiciales del país.

²⁵ Consejo de la Judicatura: “Rendición de Cuentas enero 2015 – enero 2016”. Recuperado de: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/>.

²⁶ *Ibidem*, p. 21-23.

Gráfico No. 6
Tasas de Congestión, Pendencia y Resolución (Años 2009 a 2015)



Fuente: Sistema automático de trámites SATJE, Diciembre 2015
Elaboración: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística

La población beneficiaria directa está conformada por los/as usuarios/as del sistema de justicia, que anualmente son aproximadamente 700 mil personas que tienen una causa en trámite. De modo general, la población beneficiaria indirecta está conformada por toda la población ecuatoriana: actualmente más de 16,5 millones de personas. Por su parte, la demanda potencial asciende a más de 12 millones de personas, si del total de la población ecuatoriana se considera solo a la población mayor de 14 años. Restando de esta población al promedio de beneficiarios directos anuales, el número de beneficiarios indirectos es de aproximadamente 11,2 personas.

Los efectos y externalidades del proyecto pueden ser positivos y/o negativos. En este caso los efectos esperados son positivos, aunque por la dimensión del proyecto, no pueden ser todos atribuibles a este. Sin embargo, es importante resaltar que los productos mencionados, Plan de Transformación de la Justicia y particularmente el Plan de Creaciones, fueron aportes sustanciales en la viabilización del derecho al acceso a la Justicia por parte de la población.

2.6 Análisis de Eficacia

2.6.1 Eficacia: Nivel de definición de las competencias y roles de los actores institucionales involucrados y contribución a la ejecución del proyecto

Los roles de todos los actores involucrados en el proyecto estuvieron claramente definidos en su inicio. En el caso de AECID no hubo ningún cambio en su rol, manteniéndose como la agencia financiadora y participando activamente en el Comité de Seguimiento del Proyecto a fin de acompañar su ejecución, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y procurando superar las dificultades que se presentaran.

Por su parte, los roles de los actores estatales nacionales fueron adecuadamente establecidos en la etapa de diseño, pero sus competencias sufrieron cambios que afectaron significativamente la ejecución del proyecto, siendo las de mayor incidencia las del CJ. A continuación se explican estos cambios y su contribución e incidencia en la ejecución del proyecto.

AECID

La AECID es el principal órgano de gestión de la Cooperación Española, orientada a la lucha contra la pobreza y al desarrollo humano sostenible. Está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). La Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo contempla a la Agencia como órgano ejecutivo de la Cooperación Española.

Rol en el proyecto: Co financiador; Seguimiento y Acompañamiento al proyecto, a través del Comité de Seguimiento.

Subsecretaría de Cooperación Internacional - Cancillería

Se creó en el año 2007 como la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI); en 2010 cambió su denominación a Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Mediante Decreto Ejecutivo 1202 de 13 de octubre de 2016, la SETECI fue suprimida y la gestión de la Cooperación Internacional quedó inserta dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana –MRE-, en la Coordinación General de Promoción y Gestión Interinstitucional. La transición inició el 01 de diciembre de 2016, fecha a partir de la cual la Cooperación Internacional se maneja desde Cancillería. A la Coordinadora de Gestión, se delegó la participación en todos los asuntos de la ex SETECI, mediante Acuerdo Ministerial No. 000174, de 21 de diciembre de 2016.

El 2 de mayo de 2017, se aprobó el nuevo Estatuto Orgánico por Procesos del MRE, en el cual se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional, perteneciente al Viceministerio de Relaciones Exteriores, Integración Política y Cooperación Internacional, con la misión de articular y organizar la cooperación internacional mediante la aplicación de las estrategias y políticas para el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional No Reembolsable, mediante el direccionamiento estratégico y el establecimiento de normas y procedimientos institucionales que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales.

Rol en el proyecto: La intervención de AGECI / SETECI / Subsecretaría de Cooperación Internacional a lo largo del proyecto fue variable. En el caso de las dos primeras subvenciones, como entidad beneficiaria, tuvo una participación activa en el Comité de Seguimiento del Proyecto y, en virtud de sus competencias, participó en la construcción del Marco de Asociación Ecuador España, logrando la inclusión del proyecto como una de sus prioridades. Su participación luego de este primer momento fue menos regular, cuando el MJDHC se constituyó en beneficiario directo de las Subvenciones tercera y cuarta. Su presencia en el Comité de Seguimiento volvió a ser importante a partir del año 2014 y fue preponderante en los acuerdos logrados en el año 2015 entre el MJDHC y el CJ, para la ejecución de los recursos de la cuarta Subvención.

MJDHC

Fue creado el 15 de noviembre de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 748, entre otros, con el objetivo de:

1. Apoyar el proceso de mejoramiento de los servicios que prestan las instituciones del sector justicia, impulsando políticas de ampliación de la cobertura de estos servicios de acuerdo a estándares de calidad establecidos en la Constitución, a través de la ejecución coordinada

- de programas de gestión eficiente, viabilizando los medios económicos, financieros, materiales y tecnológicos.
2. Coordinar las acciones para garantizar el efectivo acceso a una justicia de calidad y oportuna como derecho fundamental de todos los habitantes de la República.
 3. Establecer nexos de apoyo a la Función Judicial y al Ministerio Público en la búsqueda de solución a los conflictos que se generan en los centros de rehabilitación social y demás conflictos judiciales que interesen a la Administración Pública.
 4. Impulsar la implementación de mecanismos adecuados de difusión de derechos humanos, información legal y procesal.
 5. Coordinar la provisión del servicio de defensa pública.

En los años iniciales de ejecución del proyecto (2009 a 2013), el MJDHC fue fortalecido con la transferencia de varias competencias desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social –MIES- y desde el Ministerio del Interior –MI-. Hasta inicios del año 2013, desempeñó el rol de coordinador del proceso de reforma del Sector Justicia en Ecuador, cumpliendo con uno de los objetivos de su creación. Precisamente este rol fue el que impulsó a sus autoridades a formular el proyecto y solicitar financiamiento a la AECID, así como a esta conceder las 4 Subvenciones para su ejecución.

Para la ejecución del Proyecto, al interior del MJDHC se conformó la UTG con una estructura que respondió a sus objetivos, integrada inicialmente por técnicos de la Dirección de Planificación, a los que se fueron sumando otros profesionales a contrato. Funcionó hasta fines del año 2013 como unidad coordinadora de la reforma del Sector Justicia y contribuyó de manera significativa a garantizar la inclusión de los intereses y necesidades de las entidades del Sector en las actividades del proyecto, y que estas se ejecuten de acuerdo a lo programado.

Consejo de la Judicatura, CJ

De conformidad con el artículo 178 de la CRE y del artículo 254 del COFJ, es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. En 2011, como resultado de la Consulta Popular, se disolvió el CJ y en su reemplazo se creó un CJ de transición.

El 03 de abril de 2012, el MJDHC y el CJ de transición suscribieron el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el objeto de “establecer los acuerdos necesarios en el proceso de reforma judicial ecuatoriana (...), para implementar actividades de investigación e intercambio de conocimientos de forma concurrente y coordinada que finalmente permitan alcanzar la transformación en el servicio de justicia”. Este instrumento aclaró que los distintos insumos entregados por el MJDHC *“no tienen naturaleza vinculante, sin embargo son herramientas adicionales para la consecución del referido objeto”*. Uno de los campos de acción definidos en este Convenio fue desarrollar estudios e investigación en los temas relacionados al Programa “Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función judicial y Transformación de la Justicia”.

En enero de 2013, cumplido el plazo de transición se posicionó el CJ definitivo. En este nuevo contexto institucional, varias de las acciones que estaban siendo ejecutadas por el MJDHC en el marco del proyecto, tuvieron que trasladarse al CJ. La rectoría sobre algunas de las actividades programadas en el proyecto en 2013, fundamentalmente el Proyecto Escuela Judicial, pero también algunas del proyecto Implementación COFJ, generó en junio de 2013, que ambas instituciones firmaran un convenio para trasladar al CJ todas las acciones de cooperación de su competencia. En octubre de 2013 se produjo el acuerdo entre el MJDHC y el CJ para que éste último ejecute el proyecto Escuela Judicial.

Mediante oficio del 3 de octubre de 2013 (CV-503-213-OTC-ECU), el Coordinador General de la Cooperación Española en Ecuador comunicó a la SETECI la No Objeción para la transferencia del proyecto Escuela Judicial del MJDHC al CJ y la disponibilidad de 370.000 euros para dicho proyecto en el marco de la Subvención de Estado 1470/11 firmada entre AECID y el MJDHC.

A partir de entonces, se profundizó el debilitamiento del rol del MJDHC que había iniciado a comienzos de ese año, como ejecutor del Proyecto de “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”. Esto afectó significativamente la ejecución del proyecto, pues inició una etapa de desacuerdos y conflictos entre estas dos instituciones, que provocó su total paralización en el año 2014 y una lenta y exigua recuperación en el año 2015 hasta el cierre del proyecto en febrero de 2016, con la realización de unas pocas actividades que lograron acordarse y ejecutarse en los plazos reglamentarios.

Escuela Judicial

Se creó en el año 2003 como unidad de capacitación dentro del CJ.. De acuerdo a la CRE 2008, artículo 181, una de las funciones del CJ es la “organización y gestión de escuelas de formación y capacitación especializada de las y los servidores de la Función judicial”. Por su parte, el COFJ determina en su artículo 86 que las servidoras y servidores de la Función judicial “deberán participar en programas de formación y capacitación continua a través de cursos generales y especiales. Los que aprobaren los cursos serán valorados con un puntaje para los concursos de oposición y méritos, o para las promociones de categoría”.

Desde el año 2009, se consolida como una Escuela, especialmente con la entrada en vigencia del COFJ. En el marco del proyecto, a partir del año 2013, la Escuela Judicial fue una de las beneficiarias de los productos orientados al fortalecimiento de capacidades de servidoras y servidores judiciales, a través de la realización de eventos importantes que permitieron el intercambio de experiencias y principalmente la interacción entre las distintas instancias de la Función judicial

Defensoría Pública, DP

Su creación fue establecida en la CRE 2008, como un órgano autónomo de la Función Judicial, con el mandato de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que por su estado de indefensión o por su condición económica, social o cultural no pudieran contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (artículo 191).

Nació a la vida jurídica a partir del 20 de octubre de 2010, priorizando la defensa pública en materia penal, niñez y adolescencia, laboral y otras materias de acuerdo a los recursos económicos que se le asignen. Tiene a su cargo, la supervisión del funcionamiento de los servicios jurídicos prestados en beneficio de personas de escasos recursos económicos o de atención prioritaria.

La DP fue otra de las instituciones beneficiarias de actividades y productos del proyecto; participó en el Consejo Consultivo y Comisión Técnica del Consejo Consultivo (Años 2010-2011)

Otras instituciones nacionales

La Corte Nacional de Justicia –CNJ-, es la instancia judicial que administra justicia en el ámbito de sus competencias. Genera precedentes jurisprudenciales, así como propuestas de ley

relacionadas con el sistema de administración de justicia. Participó en el Consejo Consultivo y Comisión Técnica del Consejo Consultivo (Años 2010-2011).

La Fiscalía General del Estado-FGE-, es una institución de derecho público y órgano autónomo de la Función Judicial que funciona de manera desconcertada a nivel nacional. Dirige el sistema especializado integral de investigación, así como el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal. Participó en el Consejo Consultivo y Comisión Técnica del Consejo Consultivo (Años 2010-2011).

Otras instituciones internacionales

La Conferencia de los Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos -COMJIB-, es una organización internacional que agrupa a los Ministerios de Justicia e instituciones homólogas de los 21 países de la Comunidad Iberoamericana. Tiene por objeto el estudio y promoción de formas de cooperación jurídica entre los Estados miembros. Tiene su sede en Madrid.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, trabaja con gobiernos y organizaciones de la sociedad civil a fin de lograr el desarrollo humano sostenible en Ecuador. Impulsa iniciativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el cuidado del medio ambiente, a través de la reducción de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Aportó fondos al proyecto por un monto de 45.000 dólares, a través de la provisión de servicios profesionales para la elaboración y entrega de productos.

La COMJIB y el PNUD fueron actores relevantes en la primera fase del Proyecto, cuando este requirió de una significativa asistencia técnica externa. La COMJIB fue seleccionada por ser una institución especializada en justicia y en temas de reforma, de la que eran miembros tanto Ecuador como España. Además, *“(...) era muy importante porque daba el aval internacional, un reconocimiento y legitimidad al programa y lo ponía en la escena internacional como un modelo de proyección...”* (Funcionario(a) 1, AECID). Esta habría sido la principal contribución de la COMJIB al proyecto en esta fase.

La mayoría de productos de la primera Subvención, correspondieron a estudios realizados por expertos del PNUD y expertos de la COMJIB. En el caso del PNUD, fueron documentos sobre los procesos organizacionales acordes al modelo de gestión y diseño organizacional del CJ, particularmente informes sobre la gestión del CJ (Componente 1), y documentos sobre la línea de base cualitativa y cuantitativa de la producción judicial (Componente 2). En el caso de la COMJIB, correspondieron a documentos relacionados a la carrera judicial (Componente 2) y a la escuela judicial (Componente 3). *“El papel de la COMJIB, durante los dos años de experiencia de trabajo se ha revelado como fundamental para que el MJDHC tenga una referencia técnica válida, con parámetros internacionales transparentes de reforma, en las propuestas que negocia con las instituciones del sector (...)”*²⁷.

Las dos últimas Subvenciones establecieron que la asistencia técnica al proyecto fuera provista por la COMJIB; sin embargo esto no ocurrió, porque este organismo se retiró (o fue retirado) en uno de los momentos de mayor conflictividad en el proceso de reforma del Sector Justicia. Testimonios de las personas entrevistadas permiten aproximarnos a algunas de las causas: *“(...) La COMJIB decía que su metodología no permitía realizar la evaluación de jueces en un año; ellos lo veían imposible, requerían mínimo 3 años para ponerla en marcha y usar todos sus criterios (...)”*. Se

²⁷ AECID, Informe de Seguimiento al Proyecto “Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia”, 7 de octubre de 2013.

retiraron no porque había problemas entre ellos (la COMJIB y el MJDHC), sino porque vieron que no eran capaces de realizarlo en un año (...) (Funcionario(a) 3, AECID). Otro testimonio afirma que *“la COMJIB prefirió retirarse y no avalar un proceso que no compartían”* (Funcionario(a) 1, AECID).

2.6.2 Eficacia: Nivel de fortalecimiento de la capacidad de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por el proyecto

Las actividades y productos del Proyecto fortalecieron las capacidades de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por éste. A continuación se describe y evalúa la forma como esas capacidades fueron fortalecidas.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Desde su inicio, el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”, constituyó uno de los elementos más importantes para el fortalecimiento institucional del MJDHC, como se desprende de varios testimonios de ex funcionarios/as que participaron en su ejecución.

El apoyo de la UTG en el Consejo Consultivo, durante los dos primeros años de ejecución del proyecto, permitió la coordinación de las mesas técnicas para la elaboración del programa de reforma del Sector Justicia con la participación de delegados de todas las instancias de la Función Judicial. Esto fue muy importante en ese momento, porque el MJDHC era una institución joven y requería tener presencia y legitimidad dentro de este Sector para poder cumplir su rol de coordinador del proceso de reforma.

Posteriormente, en los 18 meses que de acuerdo a la Consulta Popular debía llevarse a cabo el proceso de reforma (julio 2011 a diciembre 2012), la legitimidad fue aún mayor, pues el MJDHC y su equipo, contaron con el apoyo del primer mandatario: *“(...) el Presidente de la República [Rafael Correa] convocó al ministro, al Consejo, a todas las organizaciones y decidió armar una mesa cada miércoles con su presencia para ver nuestros avances (...). Desde ahí nos reuníamos todos los miércoles a discutir con Alexis Mera [Secretario Jurídico de la Presidencia], con Alvarado [Secretario de la Administración Pública], con el mismo Presidente que asistía toda la tarde, con el Dr. Washington Pesantez (ex Fiscal General del Estado). (...). Hicimos política pública, hicimos el plan de reforma a la justicia, una cosa inmensa; eso por ejemplo en ninguna subvención está estipulado, en la subvención dice que debemos entregar A, B y C, pero nosotros entregamos eso más el plan de reforma, más visibilidad política, más todas las mesas, más toda la difusión (...)* (Funcionario(a) 4, MJDHC).

Una vez disuelta la UTG, *“(...) el proyecto como tal pasó a ser una Dirección; se creó la Dirección de Gestión Interinstitucional y proyectos del Sector Justicia. Este es otro elemento del fortalecimiento institucional del MJDHC”* (Funcionario(a) 1, MJDHC).

Además del fortalecimiento institucional del MJDHC, se fortalecieron las capacidades de los funcionarios de la UTG y de otros funcionarios que de manera puntual participaron en el proyecto: *“(...) Al inicio del proyecto COFJ éramos solo nosotros las 9 personas, luego las consultorías aparte, pero poco a poco por las necesidades del Consejo de la Judicatura tuvimos que abrirnos hacia el Ministerio; por ejemplo, manejábamos al inicio el proyecto de las Unidades de flagranza pero nos desbordaba y necesitábamos de las miradas por ejemplo de la Subsecretaría de Desarrollo Normativo, y de Derechos Humanos, ahí nos fuimos abriendo y fortaleciendo al Ministerio de Justicia (...)* (Funcionario(a) 1, MJDHC).

Cabe resaltar que varios funcionarios que integraron la UTG actualmente trabajan en otras áreas del MJDC, así como en otras instancias del Sector Justicia (CJ, DP y FGE) en las que aportan con los conocimientos y destrezas adquiridos en el Proyecto. De igual manera, en otros ministerios o entidades estatales como el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCD) y SETECI *“...como habían ganado experiencia en temas de cooperación se fueron situando en sitios estratégicos, eso es un beneficio lateral”* (Funcionario(a) 2, AECID).

Consejo de la Judicatura – Escuela Judicial

Respecto al Consejo de la Judicatura y en lo que a productos del Proyecto se refiere, fue la institución más beneficiada, además de fortalecer también las capacidades de sus funcionarios, particularmente de quienes participaron en la ejecución de la última Subvención. Varias actividades del Proyecto contribuyeron principalmente a fortalecer capacidades de los funcionarios judiciales mediante procesos de formación y capacitación: *“Los principales efectos fueron en materia de formación y apoyo en los primeros momentos a la conformación de la Escuela de la Función Judicial. Recuerdo la formación con jueces, fiscales, en presencia del Embajador y estaba repleto con 200 profesionales que duró varios días (...)”* (Funcionario(a) 2, AECID).

Otras actividades relevantes fueron: el Seminario en Derecho Penal “Proporcionalidad de la Pena”; los Talleres de Trabajo interinstitucional y las Mesas de Trabajo Interinstitucional para el fortalecimiento y la transferencia de conocimientos; la Convención Nacional de Corte de Apelación y Casación de la que se afirma: *“Se pudo alcanzar por primera vez en un evento académico que congregó a todos los jueces de Corte Provincial a nivel nacional y logre promover la participación y debate a través de mesas de trabajo, generando el análisis minucioso de las posibles dudas respecto al recurso de apelación, con su respectivo planteamiento de soluciones, además su análisis y exposición en plenaria”*. Este encuentro permitió el intercambio de experiencias y conocimiento y que se rompieran las barreras jerárquicas (Funcionario(a) 2, CJ -Escuela Judicial).

Además, *“fortaleció temas académicos específicos a diversos grupos objetivos como son además de nuestras Juezas y Jueces, los operadores de Justicia, así como abogados en libre ejercicio y estudiantes universitarios de las carreras de derecho a nivel nacional, alcanzando una participación general de 3.145 asistentes presenciales en todos los eventos académicos promocionados en las principales provincias del Ecuador”*. (Funcionario(a) 1, CJ)

2.6.3 Eficacia: Nivel de cumplimiento de las estrategias de gestión

Las estrategias de gestión del proyecto, expuestas en los diferentes informes del mismo, se enfocaron principalmente en los mecanismos de coordinación interinstitucionales, tanto en el nivel político, como técnico y de acompañamiento a otras contrapartes oficiales. Se observa que de las nueve estrategias, las cuatro primeras guardan similitudes en la búsqueda de mecanismos y canales de coordinación para la definición de acciones, construcción de propuestas e intercambios en espacios técnicos.

Cuadro No. 16
Nivel de cumplimiento de las estrategias de gestión del proyecto

Estrategia	Nivel de cumplimiento
1. Establecimiento de mecanismos de cooperación, coordinación y diálogo con las	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El rol que cumplieron los diferentes actores, fue esencial en el diseño y ejecución inicial de la intervención. Destaca la voluntad política de quienes representaban a cada una de las instituciones del sector Justicia: CJ, CNJ, Fiscalía, DP, el Consejo Consultivo y como convocante el MJDC, ente ejecutor de la intervención a través de la UTG.

<p>autoridades del sector justicia, en las que se definen las acciones y propuestas enmarcadas en el marco lógico del proyecto, adecuadas a las formas de intervención y/o acompañamiento a los procesos en marcha.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El esquema institucional de liderazgo para la toma de decisiones respecto al curso de la intervención fue definido en 2009 y 2010 por un Consejo Consultivo cuyas autoridades de la época se encontraban abiertos al diálogo y dispuestos al trabajo articulado; es por ello que se considera que “el éxito del proyecto es el haber constituido un mecanismo de coordinación interno” (Funcionario(a) 2, AECID)
<p>2. Mantenimiento de espacios de diálogo y cooperación interinstitucional en los ámbitos político y técnico como una actividad permanente para la negociación de criterios y toma de decisiones para la implementación de la reforma de justicia y la transformación del sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde el liderazgo del MJDHC, quienes ocuparon el cargo de titular de la entidad marcaron una diferencia en la gestión y nivel de convocatoria. Es así que, entre las gestiones ministeriales que dieron impulso a la intervención se encuentran la administración de Gustavo Jalkh [actual Presidente del CJ] en la cual se iniciaron los primeros diálogos y acuerdos para la viabilización del proyecto; la administración de José Serrano, en la que se implementó la intervención y se elaboró y entregó el Plan de Transformación de la Justicia al CJ de Transición en 2011; y, la administración de Johanna Pesantez. Los siguientes titulares del MJDHC, no continuaron con el impulsado de la iniciativa: <i>“Trabajamos bastante bien hasta que estuvo Johanna Pesantez, pero el nuevo ministro no entendió que hacíamos ahí [en el proyecto]”</i> (Funcionario (a) 1, MJDHC). ▪ Para ubicar el momento en que los primeros espacios de diálogo y de cooperación interinstitucional en los niveles político y técnico tuvieron lugar y se mantuvieron en los primeros años de la intervención, es necesario recuperar la memoria histórica, recopilada a través de los informes de la UTG del MJDHC, que dan cuenta que, al 2010, las primeras acciones de cooperación interinstitucional del sector Justicia se expresaron en la instalación y funcionamiento de mesas políticas y técnicas <i>“para la definición de las líneas de reforma de justicia: Consejo consultivo, Comisión técnica del Consejo Consultivo y mesas técnicas interinstitucionales para diseñar los proyectos de reforma contenidas en el Programa COFJ con técnicos designados para cada institución (CJ, FGE, DP, CNJ y MJDHC)”</i>²⁸.
<p>3. Establecimiento de canales directos de diálogo técnico y contrapartes oficiales para cada uno de las actividades determinadas en el proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El cumplimiento de la estrategia 2 da cuenta del cumplimiento de la estrategia 3. En este punto, las contrapartes de la SETECI y AECID concurren a las reuniones a fin de conocer los avances técnicos, en las que el MJDHC a través de su UTG, presentaba los informes correspondientes. ▪ El rol de la AECID, en los espacios del Comité de Gestión ha sido destacado por otorgar retroalimentación en los aspectos técnicos de la marcha del proyecto: <i>“La AECID ponía no solo la subvención sino también hubo un acompañamiento en la parte política. (...) siempre estaba la AECID ahí, hacían diferentes eventos cosas que se veían, estaba pero no estorbaba, dejaba hacer las cosas, técnicamente nos supervisaba, veía que esté la planificación correcta y adecuada”</i>. (Funcionario(a) 1, MJDHC).
<p>4. Implementación de espacios técnicos de constante</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esta estrategia fue implementada con mucha fuerza durante los años 2009 y 2010. Las entidades integrantes del sistema Judicial, bajo la coordinación del MJDHC, generaron a través de mesas de trabajo y con el apoyo de la AECID,

²⁸ MJDHC, Plan Operativo Anual. Versión actualizada al 15 de enero de 2014.

<p>cooperación y construcción de propuestas e intercambio de conocimientos</p>	<p>un Programa integral e interinstitucional, que respondió a los problemas identificados. Aquel trabajo técnico fue validado por las contrapartes oficiales cuya priorización se centró en 8 proyectos: 1) Plan de Articulación de creación, optimización de unidades judiciales; 2) Sistema de Información e interconectividad del sistema judicial; 3) Comunicación integral de la Función Judicial; 4) Carrera Judicial; 5) Escuela judicial; 6) Plan de prácticas profesionales y pasantías de abogacía; 7) Plan de acreditaciones de los consultorios jurídicos de las universidades, servicios de patrocinio, defensa y asesoría para grupos de atención prioritaria; 8) Plan de implementación de la Defensoría Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A partir de este trabajo, la administración de Justicia logró identificar de manera articulada la necesidad de fortalecer áreas donde interactuaban de manera permanente. “Este primer gran paso marca el reto de probar la capacidad de la Función Judicial de actuar como un solo cuerpo de servicio, pues plantea la primera experiencia de una planificación compartida donde se establecerán los verdaderos alcances y el modelo de su gestión futura”²⁹.
<p>5. Acompañamiento técnico constante a los técnicos de las instituciones de justicia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La participación de integrantes de la UTG en los nuevos diseños de unidades judiciales, permitió contar con contribuciones importantes, considerando que el perfil de algunos de ellos era de experticias en esquemas de distribución territorial y poblacional. “Al 2011 (...) con el Consejo de [la Judicatura de] Transición si fuimos asesorando y también involucrándonos en los proyectos que ellos tenían”. (Funcionario(a) 2, MJDHC) ▪ Los conocimientos y competencias que el equipo de la UTG llegó a adquirir a través del proyecto, hizo que algunas de las instituciones actoras del proceso, con especial atención al CJT, solicitaran su acompañamiento técnico. Una importante participación de una integrante de dicha Unidad, fue durante el diseño del modelo de creación de juzgados de violencia contra la mujer. A pesar de este apoyo, es evidente la subutilización de las capacidades del equipo, puesto que bajo una visión de mejor aprovechamiento, se hubiese podido tener una mayor interacción con otros equipos de trabajo del propio MJDHC. Si bien se señala un relacionamiento con algunas personas sobre temas puntuales, la transferencia de información de la iniciativa fue limitada.
<p>6. Provisión de asesoría experta externa que junto con el equipo técnico del proyecto son responsables de brindar, fortalecer e implementar los mecanismos de acompañamiento, seguimiento, y evaluación de los procesos de reforma establecidos en los acuerdos políticos y técnicos interinstitucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para la implementación del proyecto, la asesoría externa fue relevante; principalmente la experiencia que tenía España en lo relativo a escuela y carrera judicial, que permitía dotar de estudios y análisis para su viabilidad y aplicación en el Ecuador. ▪ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- otorgó asistencia técnica en la implementación del proyecto, resaltándose la contribución de análisis cuantitativos y cualitativos relacionados al perfil de jueces y la producción judicial, documentos que han sido de utilidad para el CJ. <p><i>“Todo lo que se genera con las visitas técnicas reposa en la Escuela, respecto de la culminación, afinamiento de las mallas y los syllabus con los que actualmente se da formación inicial y formación continua, entonces ahí se logró establecer con bastante buen criterio ciertos ajustes a las mallas curriculares con las que actualmente se da formación inicial”</i> (Funcionario(a), 3 y 4, CJ)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Llama la atención, el nivel de insatisfacción existente en relación a la

²⁹ MJDHC, Documento del Proyecto de implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia, Quito, 2011.

	<p>generación de productos de COMJIB, puesto que de entrevistas obtenidas se considera que faltó la entrega de los documentos finales, a pesar de haber sido requeridos. Lamentablemente no pudimos contar con la versión de la COMJIB al respecto, lo que hubiera permitido contrastar esta afirmación.</p>
<p>7. Socialización constante de los objetivos, avances y actividades ejecutadas por el proyecto, así como difusión de los productos elaborados y el grado de implementación y aporte a la transformación del sistema de justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para la socialización y difusión del proyecto, se realizaron eventos importantes, entre los cuales se destaca el desarrollo de una jornada de eventos denominada “La Gestión del Proyecto COFJ y su Aporte a la Reforma de la Justicia”, entre el 20 al 23 de noviembre de 2012. <p><i>“Para finalizar el año 2011, hicimos un evento que también fue del proyecto, plan de implementación; en 2012 hicimos uno más grande para presentar los resultados del proyecto y también para fortalecimiento de operadores de justicia, varios cursos de capacitación (...) para eso trajimos expertos argentinos, chilenos (...) no solamente para presentar los avances del proyecto sino también fortalecimiento institucional, capacidad de operadores de justicia”. (Funcionario(a) 1, MJDHC).</i></p>
<p>8. Revisión y aceptación formal de los productos para su implementación por las autoridades institucionales de más alta jerarquía en cada una de las intuiciones relacionadas al sector justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De acuerdo a informes periódicos sobre avances de actividades planificadas, el MJDHC da cuenta de la existencia de espacios para la presentación de propuestas y aprobación de actividades y productos. La forma en que se verifica la aprobación de las autoridades de más alta jerarquía constituye la propia acogida de los productos que formaron parte del Plan de Transformación de la Justicia, Plan que en mayo de 2011 fue entregado por el Ministro del MJDHC al presidente del CJ de Transición y a la Presidencia de la República. <p>De acuerdo a informes de la AECID, en septiembre del mismo año <i>“el Consejo de la Judicatura en Transición presentó públicamente el Programa de Reestructuración de la Función Judicial que constó finalmente de 6 ejes prioritarios; Talento Humano (formación), modelo de gestión, infraestructura civil, infraestructura tecnológica, cooperación institucional y gestión financiera equitativa”</i>³⁰.</p>
<p>9. Integración de espacios de participación ciudadana para la presentación de temas de interés, la consideración de propuestas y puntos de vista ciudadano y la definición de prioridades de acción para el mejoramiento de la provisión del servicio de justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El proyecto construyó la metodología para la realización de una veeduría internacional. Esta veeduría, liderada por Baltasar Garzón, fue solicitada por el gobierno de Rafael Correa, y no fue parte del proyecto. ▪ En 2012, como actividad del proyecto, se realizaron varios foros ciudadanos sobre el proceso de reforma de justicia en el Ecuador, cuya experiencia fue sistematizada: <i>“Se realizaron los foros: fueron Quito, Ambato, Tena, Portoviejo, eran las ciudades sedes, lo que se hizo fue interconectar con otras ciudades cercanas por video conferencia. En las sedes iba un vocal de aquí y en las otras ciudades estaban los otros dos vocales (Funcionario(a) 1, MJDHC).</i> ▪ En 2013 se realizaron mesas de diálogo bajo una perspectiva de inclusión a grupos de atención prioritaria. En el mismo año se generó un documento denominado “Memorias de los Foros Ciudadanos sobre el proceso de Reforma de Justicia en el Ecuador”.

³⁰ AECID, Informe de cierre subvención 1708/09 del proyecto de implementación del COFJ y Transformación de la Justicia, Quito, 2012, pg.8

2.6.4 Eficacia: Contribución de las actividades/productos del proyecto al logro de los resultados o componentes y de estos al propósito y fin

La gestión y resultados obtenidos por la UTG tuvieron un peso importante en la contribución de las actividades y productos al logro de los componentes de la intervención. De acuerdo a los informes reportados por el MJDHC se realizaron varias actividades iniciales, necesarias para dar forma a productos de carácter estratégico y con alta trascendencia, y que influyeron positivamente en la consecución de los objetivos propuestos. A continuación se presenta una referencia de aquellas actividades y productos que se consideran claves para el logro de los resultados de cada componente.

Componente 1. Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial.

Las actividades de este componente se relacionan a estudios realizados bajo la coordinación del PNUD, que contribuyeron a la creación de un modelo de gestión y del diseño estructural del CJ.

El modelo de gestión para juzgados fue uno de los más importantes productos de la intervención. Aportó a la creación de juzcaturas penales y de flagrancia, y dio paso a la creación de juzcaturas especializadas de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Se resalta el momento en que la intervención se implementa, y que para las mujeres del país era un tema de trascendental importancia, como fue el proceso de transición de las comisarías de la mujer a unidades judiciales.

Finalmente, se trabajó la regulación de turnos de atención en juzgados de flagrancia, juzgados multicompetentes y unidades especializadas para la atención en casos de violencia contra la mujer y otros miembros del núcleo familiar, lo que ha contribuido a equiparar cargas horarias y niveles de trabajo en pro de una mejor atención.

Cuadro No. 17
Actividades y productos del componente 1

Producto	Actividades
Modelo de gestión y el diseño estructural del Consejo de la Judicatura.	<ul style="list-style-type: none"> - Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura en gestión de recursos humanos (PNUD – consultor Fernando Graffe). - Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura en compras y manejo de inventarios (PNUD - consultor Oscar Angulo) - Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura en gestión del ciclo presupuestario (PNUD; consultor Oscar Navarro)
Modelo de gestión Interinstitucional de los Organismos del Sector Justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Territorialización de los servicios de justicia a nivel de distrito y circuito.
Modelo de gestión para juzgados	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios técnicos para definir la Tipología de juzgados - Propuesta Plan de Creación de juzcaturas que permita brindar un servicio de alcance nacional - Informe de evaluación para la implementación de Unidades Penales (Flagrancias y Juzgados). - Propuesta de estructura orgánica de los juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia. - Modelo de Atención de nuevas Unidades Judiciales especializadas en Violencia contra la Mujer y su flujo- gramas. - Propuesta Institucional de un Plan de Transición de las Comisarías a las nuevas Unidades Judiciales Especializadas en Violencia contra la Mujer y Familia” (Anexo 2 del informe del MJDHC).

	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de Implementación del Sistema de Atención Horaria para los Jueces Competentes en casos de violencia contra la mujer y la familia (Anexo 4 del informe del MJDHC). El documento cuenta con una propuesta de atención horaria específica para los juzgados y unidades judiciales especializadas en violencia y un sistema de atención por turnos alternando los juzgados a implementarse por distrito.
--	--

Componente 2. Diseño y ejecución del Sistema de Carrera Judicial.

La carrera judicial fue uno de los pilares en los que se asentó la reforma judicial ecuatoriana. Aportes provenientes de estudios del PNUD y la COMJIB hicieron posible, por un lado, generar procesos de reflexión y análisis de cuestiones tales como el perfil del juez y la producción judicial, así como documentos de bases iniciales para proseguir con la institucionalización de una carrera y escuela judicial que permitiera profesionalizar a servidoras y servidores judiciales, como también generar procesos de selección para el ingreso y promoción.

El Plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, evaluación y otros, fue un requerimiento con alta relevancia durante la implementación de la intervención. La producción de estudios e informes técnicos permitieron construir propuestas desde el intercambio de experiencias internacionales, que fueron tomadas como insumos para el trabajo emprendido por el CJT, que debía transformar la justicia en 18 meses, de acuerdo al mandato popular.

El Plan de Transformación de la Justicia entregado al CJT por el MJDHC, fue una de las contribuciones más relevantes en la búsqueda de mejorar la respuesta judicial en el país.

Cuadro No. 18
Actividades y productos del componente 2

Producto	Actividad
Línea de base cualitativa y cuantitativa de la producción judicial.	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos cualitativos y cuantitativos de la línea de base de la producción judicial (PNUD - consultor Luis Pásara).
Plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, ascenso, escalafón, evaluación y control disciplinario de la Carrera Judicial con análisis de costos y riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> - En el período el trabajo conjunto del MJDHC y del Consejo de la Judicatura en Transición para definir los productos que necesitan en Carrera Judicial, en las que ha participado el experto chileno Jaime Arellano. - Documento de "Análisis Técnico – Político del Estado de Situación del sistema de Carreras de la Función Judicial" - Informe Técnico Final de Consultoría del Sistema de Promoción y Ascenso de las Carreras de la Función Judicial. - Documento de "Lineamientos de Carrera sobre los que se construyen los sistemas de promoción y ascenso" - Estudio de los elementos a considerar para la implantación de las carreras de la función judicial, en especial la carrera judicial y la carrera fiscal (realizado por la COMJIB; consultor Francisco Moreno Carrasco, FGE de España) // Criterios para el sistema de Ingreso a la Carrera Judicial (COMJIB) // Sistema de permanencia, ascenso y escalafón (COMJIB; E. Domínguez). // Sistema de Evaluación del Desempeño y control disciplinario (COMJIB; E. Domínguez). - Reglamento del sistema de promoción y ascenso de las carreras de la Función Judicial

Componente 3. Diseño y ejecución de la Escuela Judicial

Otro de los pilares importantes de la reforma judicial en el Ecuador, constituyó la Escuela Judicial. A pesar que la transferencia de recursos fue realizada de manera tardía, se logró realizar actividades con resultados importantes relacionados a los cambios de procedimientos jurídicos que vivía el Ecuador, como fue la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos.

En Octubre de 2011 la COMJIB presentó su propuesta de apoyo a la Escuela Judicial. En agosto 2012, el CTJ la aceptó pero sólo para personal directivo, de administración y docentes, con algunas observaciones. La COMJIB presentó una nueva propuesta a mediados de septiembre del 2012. Lamentablemente a Febrero de 2013, tras la terminación de funciones del CTJ, la COMJIB no recibió la aprobación final de su propuesta. A pesar de esto, el aporte de la AECID al fortalecimiento de la EJ ha sido resaltado principalmente en la realización de eventos que congregaron a personal judicial de diferentes instancias: *"Se pudo alcanzar por primera vez en un evento académico que congregó a todos los jueces de Corte Provincial a nivel nacional y logró promover la participación y debate a través de mesas de trabajo, generando el análisis minucioso de las posibles dudas respecto al recurso de apelación, con su respectivo planteamiento de soluciones, además su análisis y exposición en plenaria"* (Funcionario(a) 2, CJ / EJ)

Cuadro No. 19
Actividades y productos del componente 3

Producto	Actividad
Asistencia técnica vinculada con universidades y capacitación a operadores de justicia, abogados en libre ejercicio y docentes universitarios a nivel nacional con la participación de técnicos especializados en materias penales y no penales.	- Asistencia técnica vinculada con universidades y capacitación a operadores de justicia, abogados en libre ejercicio y docentes universitarios a nivel nacional con la participación de personas especializadas nacionales e internacionales.
Modelo funcional y plan de implementación con análisis de costos y riesgos de la implementación de la Escuela Judicial	- Informe sobre la futura estructura de la Escuela Judicial (COMJIB; L. Vilaboy) - Diseño de la estructura y organización de la Escuela Judicial (COMJIB; E. Domínguez) Diseño de la malla curricular para formación inicial y formación continua COMJIB; E. Domínguez)
Encuentro Nacional de Cortes de apelación y casación	- Convención Nacional de Corte de Apelación y Casación

Componente 4: Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.

Para la Función Judicial, contar con una estrategia comunicacional fue fundamental, puesto que a más de ser un medio a través del cual se difundieron publicaciones tales como las memorias del Plan de Implementación del COFJ y sobre la Transformación del Sistema de Justicia en Ecuador, pasó a ser un enlace con la población a través de eventos y foros realizados principalmente en el año 2012.

En ese año, se realizaron 21 eventos con la participación de la ciudadanía, en donde el CPCCS y la Asamblea Nacional estuvieron presentes. Los foros ciudadanos realizados en 3 ciudades, Ambato, Tena y Portoviejo en noviembre de 2012, constituyeron espacios de consulta y de recopilación de información para retroalimentar el proceso.

De igual manera se elaboró la propuesta metodológica para la conformación y funcionamiento de la Veeduría Internacional para el seguimiento al Programa de Reestructuración de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura de Transición.

Cuadro No. 20
Actividades y productos del componente 4

Producto	Actividades
Proyecto de comunicación institucional de la Función Judicial diseñado como parte del programa COFJ.	- Elaboración de propuesta
Libros publicados y documentos elaborados: -Memorias Plan de Implementación del COFJ y -Transformación del Sistema de Justicia en Ecuador -Documento de análisis del proceso de reforma de justicia ecuatoriana: asuntos que quedan por resolver y diagnóstico del proceso de reforma.	- Elaboración de documentos. - Publicación de documentos.
Evento sobre gestión del proyecto COFJ y su aporte a la Justicia.	- Del 20 al 23 de noviembre de 2012 en Quito, evento realizado con expertos españoles contratados por la COMJIB, Defensoría Penal Pública de Chile, Universidad de Talca de Chile y la DP de Guatemala.
Eventos de participación ciudadana	- Se desarrollaron veintiún eventos de participación ciudadana y rendición de cuentas realizado en coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Asamblea Nacional, con la participación de veedores nacionales y agrupaciones sociales, con el objeto de dar seguimiento al proceso de Reforma Judicial. - Foros ciudadanos sobre el proceso de reforma de la justicia en Ecuador; el objeto fue realizar una serie de foros para recabar insumos, perspectivas y aportes de la ciudadanía al proceso de reforma de la justicia en el Ecuador. Se efectuaron 3 foros en Ambato, Tena y Portoviejo del 6 al 27 de octubre del 2012, retransmitidos vía virtual a 18 ciudades utilizando para la recepción la infraestructura facilitada por la Asamblea Nacional y sus casas legislativas.
Propuesta metodológica para la conformación y funcionamiento de la Veeduría Internacional que hará seguimiento al Programa de Reestructuración de la Función Judicial del CJ de Transición.	- Funcionamiento de la Veeduría Internacional que hará seguimiento al Programa de Reestructuración de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura de Transición.

Componente 5: Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la cooperación internacional.

Las actividades y productos que se generaron a favor de la contribución de resultados de este componente se orientaron al fortalecimiento interinstitucional de la Función Judicial. Para ello, en 2011 se elaboró un plan de acompañamiento al proceso de reforma judicial. Del mismo modo, se generaron sistemas y software de bases de datos virtuales y físicos para el registro de causas

judiciales, seguimiento al proceso de reforma, así como para el acceso de la población a la información.

De igual manera, destaca el trabajo realizado por el equipo de la UTG para la georreferenciación de los servicios judiciales, en respuesta a las demandas de funcionarias y funcionarios judiciales y de la población en general. Por su parte, el sistema de Geoportal provee información actualizada de indicadores y estadísticas.

Se debe mencionar que si bien los productos fueron cumplidos en su oportunidad, no se tiene registro ni testimonio de su utilización actual, y quienes estuvieron en el proyecto, sea como parte de la UTG, como autoridades, o en otros cargos en las instituciones del sistema judicial, desconocen su destino final.

Cuadro No. 21
Actividades y productos del componente 5

Producto	Actividades
Plan de acompañamiento al proceso de reforma judicial (nov 2011)	- Asistencia Técnica PNUD – Luis Pásara -
Convenio de acompañamiento técnico al proceso de reforma entre MJDHC y CJT (abril 2012).	- Elaboración y suscripción de Convenio
Propuesta de implementación de los servicios de denuncia y atención para víctimas VIF y sexual.	- Elaboración de propuesta
Modelo de datos conceptual para la base de datos de reforma de la justicia. Modelo de datos físico para la base de datos de juzgados y causas.	- Elaboración de modelos
Georreferenciación de la articulación los servicios del sector justicia	- Consultoría para la georreferenciación de la articulación de los servicios de justicia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Defensoría Pública y Consultorios gratuitos del país, ejecutada. - Mapas de ubicación de las instituciones y organismos relacionados con la atención integral a víctimas de VIF a nivel nacional. - Consultoría para el diseño, adquisición, implementación y capacitación en el manejo de Geoportal del Sistema de Información Geográfica de Justicia /MJDHC, ejecutada. - Actualización del sistema de información geográfica con la ubicación de nuevas sedes judiciales, de los centros privados de libertad por categorías de atención y se georreferenciaron los centros de mediación y arbitraje, así como los servicios de la Defensoría Pública - Mapas de servicios del MJDHC, de Defensorías Públicas y consultorios jurídicos gratuitos
Seminario internacional en Derecho Penal: proporcionalidad de la pena.	- Seminario internacional en Derecho Penal: proporcionalidad de la pena.
Actualización de la base de datos	- Actualización de la base de datos de: - dependencias y causas administradas por la DP (consultorios jurídicos gratuitos y DP) - Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado
Adquisición de herramientas informáticas software estadístico SPSS.	- Contratación de consultoría

3. Conclusiones y lecciones aprendidas

3.1 Conclusiones

1. El proyecto identificó adecuadamente los problemas del sector justicia y sus necesidades de reforma, a partir de los cuales se construyó la lógica de intervención. Por lo tanto, se verifica, un alto grado de respuesta de los objetivos planteados a los problemas identificados del Sector Justicia.
2. La propuesta ecuatoriana de reforma del Sector Justicia captó significativos recursos de cooperación para este proceso, dentro de los cuales se destaca la contribución de AECID, por haber sido el donante que apoyó íntegramente la propuesta de reforma e hizo público su respaldo a través del proyecto evaluado.
3. El proyecto fue identificado y ejecutado siguiendo los Principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda, ya que respondió a las necesidades identificadas del Sector Justicia de Ecuador; a las prioridades establecidas en el PNBV 2009-2013 y en el Plan Director de la Cooperación Española; coordinó acciones con las distintas entidades de la función judicial; en el uso de recursos aplicó la normativa nacional y los procedimientos establecidos por la cooperación; y, fortaleció las capacidades nacionales.
4. Los objetivos de la intervención fueron altamente consistentes con los de la política pública nacional (CRE y PNBV), y su diseño respondió directamente a la implementación del COFJ como instrumento fundamental de política pública en materia de reforma del Sector Justicia.
5. Para la ejecución del Proyecto, AECID concedió cuatro Subvenciones de Cooperación Internacional al Estado de Ecuador, por un monto de 1.620.000 euros equivalentes a 2.190.886,48 dólares. De parte del Estado ecuatoriano, el aporte ascendió a 111.785,16 USD. En cada subvención se definió la finalidad de la cooperación que pasó de una propuesta amplia de contribución a la "reforma democrática del Estado Ecuatoriano" y "Fortalecimiento del Sector Justicia", a una acotada de contribución a la "reforma del Sector Justicia en Ecuador, teniendo como base el COFJ".
6. En relación a la oportunidad de los recursos financieros para la ejecución del proyecto, salvo el retraso ocasionado en el primer desembolso, no se tiene testimonios que reporten problemas de este tipo en las otras 3 transferencias de recursos desde AECID hacia el MJDHC para este fin. Las dificultades reportadas correspondieron a los recursos que se debieron transferir desde el MJDHC hacia el CJ, según lo previsto en la tercera Subvención y lo acordado entre las partes respecto a los recursos de la cuarta Subvención.
7. La transición del CJ a partir de mediados del año 2011 generó un conflicto de intereses entre éste y el MJDHC por las competencias otorgadas al CJ tras la Consulta Popular, que debilitaron el liderazgo del ministerio en el proceso de reforma. Con la instalación del CJ definitivo, el liderazgo del ministerio se debilitó aún más hasta prácticamente desaparecer con la transferencia al CJ del Proyecto Escuela Judicial, y de otras actividades contempladas en el Proyecto COFJ.
8. De los recursos concedidos por AECID se ejecutaron 833.543,46 euros (1.161.365,17 dólares), que representan el 51,5% del total. Por lo tanto, la ejecución presupuestaria de manera global puede valorarse como de baja eficiencia. Sin embargo, las dos primeras

subvenciones se ejecutaron al 100%, en la fase del proyecto que contó con el liderazgo y la legitimidad del MJDHC en el proceso, coordinando acciones con todas sus instancias a través del Consejo Consultivo, y con un equipo técnico de alto nivel profesional, apropiado del proyecto y que gozó además de estabilidad en los años de ejecución de estas subvenciones.

9. En términos de ejecución acumulada anual, hasta el año 2013 se ejecutó el 82,4% de todos los recursos ejecutados y el 43,7% del total de recursos asignados; de esta manera, en los últimos dos años de ejecución del proyecto, tan solo se ejecutó el 17,6% del total de recursos ejecutados y el 7,8% del total de la cooperación concedida por la AECID. A la fecha de cierre de este informe de evaluación, está pendiente la devolución del MJDHC a la AECID de los recursos no ejecutados.
10. Con relación a los recursos humanos, en la primera fase de ejecución (2010 – 2013), el proyecto contó con una UTG cuyo equipo gozó de estabilidad y logró cumplir la mayoría de actividades programadas. El cambio en el modelo de gestión hacia fines del año 2013, que implicó la desaparición de la UTG, debilitó el mecanismo a tal punto de considerarse este como un fracaso. La inestabilidad de los responsables del proyecto a partir del año 2014, fue uno de los factores determinantes de la baja eficiencia y eficacia del Proyecto hasta su cierre en el año 2016.
11. Respecto a los mecanismos de gestión, en los años 2010 y 2011 el Consejo Consultivo y su instancia de apoyo, la Comisión Técnica, fueron fundamentales para el logro de los objetivos del proyecto. Por su parte, el Comité de Seguimiento cumplió el rol establecido para garantizar la ejecución del proyecto, dando apoyo a la UTG y procurando acuerdos entre las partes para la superación de las dificultades. En este proceso destacó la intervención de la SETECI.
12. Con relación al cumplimiento y seguimiento de actividades, desde el diseño del proyecto original, se verificó la inclusión de nuevas actividades que respondieron a decisiones estratégicas y políticas y a cambios en la priorización de necesidades identificadas en los distintos momentos de ejecución del proyecto. A su finalización, se había cumplido el 50% de las actividades planificadas, siendo las de la primera y segunda subvención las de mayor cumplimiento, y en términos de componentes, las del componente 5.
13. Para el seguimiento a las actividades se contó con los respectivos Marco Lógico del proyecto original y de sus actualizaciones en el 2011 y 2015. De igual manera con los POA propuestos y su aprobación por parte del Comité de Seguimiento, y los informes de seguimiento cuatrimestrales e Informes de Cierre de cada una de las Subvenciones concedidas, que también fueron de conocimiento de este Comité como de conocimiento y aprobación de las autoridades del MJDHC y autoridades del CJ, en el caso de las dos últimas subvenciones.
14. Con relación a la inversión realizada por la AECID en el Proyecto, existe un acuerdo sobre su importancia para la ejecución de actividades, como de su aporte en términos estratégicos y políticos. La relación costo - beneficio del Proyecto es positiva ya que sus beneficios presentes y esperados son ampliamente mayores a los costos incurridos, por lo que se justifica plenamente dicha inversión, no obstante no haberse podido ejecutar el 100% de los recursos otorgados y solamente el 50% de las actividades planificadas.
15. Los roles de todos los actores involucrados en el proyecto estuvieron claramente definidos desde su inicio. En el caso de AECID no hubo ningún cambio en su rol, manteniéndose

como la agencia financiadora y participando activamente en el Comité de Seguimiento del Proyecto a fin de acompañar su ejecución, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y procurando superar las dificultades que se presentaran. Por su parte, los roles de los actores estatales nacionales fueron adecuadamente establecidos en la etapa de diseño, pero sus competencias sufrieron cambios que afectaron significativamente la ejecución del proyecto, siendo las de mayor incidencia las del CJ.

16. El proyecto aportó principalmente a la formulación y ejecución de la Política Pública en materia de reforma del Sector Justicia, como al fortalecimiento de capacidades, y mejora de la cobertura y calidad de la Función Judicial, principalmente a través del Plan de Transformación de la Justicia y del Plan de Creaciones de Unidades Judiciales, garantizando el acceso a los servicios judiciales por parte de la población, particularmente de los grupos en condición de vulnerabilidad.
17. Las estrategias de gestión del proyecto se enfocaron principalmente en los mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto en el nivel político, como técnico y de acompañamiento a otras contrapartes oficiales.
18. En lo que a productos del proyecto se refiere, el CJ fue desde la primera subvención la institución más beneficiada de la Función judicial; sin embargo, varias actividades fortalecieron también las capacidades de funcionarios de otras instituciones participantes mediante procesos de formación y capacitación.
19. Aunque todos los productos contribuyeron al proceso de reforma del Sector Justicia, en este objetivo se destacan los siguientes:
 - El modelo de gestión para juzgados;
 - la regulación de turnos de atención en juzgados de flagrancia, juzgados multicompetentes y unidades especializadas para la atención en casos de violencia contra la mujer y otros miembros del núcleo familiar;
 - elaboración de documentos relativos a la carrera judicial (como por ejemplo, perfil del juez, institucionalización de una carrera judicial y procesos de selección para el ingreso y promoción);
 - el Plan de Transformación de la Justicia entregado al CJT por el MJDHC, que fue una de las contribuciones más relevantes en la búsqueda de mejorar la respuesta judicial en el país;
 - la realización de eventos e intercambio de experiencias que congregaron a personal judicial de diferentes instancias y contribuyeron al fortalecimiento de la Escuela Judicial;
 - la elaboración de una estrategia comunicacional, la difusión de publicaciones y la realización de eventos y foros ciudadanos como espacios de consulta y recopilación de información para retroalimentar el proceso;
 - la elaboración de la propuesta metodológica para la conformación y funcionamiento de la Veeduría Internacional para el seguimiento al Programa de Reestructuración de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura de Transición;
 - la elaboración de un plan de acompañamiento al proceso de reforma judicial;
 - la generación de sistemas y software de bases de datos virtuales y físicos para el registro de causas judiciales, seguimiento al proceso de reforma, así como para el acceso de la población a la información.
 - la georreferenciación de los servicios judiciales, en respuesta a las demandas de funcionarias y funcionarios judiciales y de la población en general, y el diseño e implementación del Geoportal.

3.2 Lecciones aprendidas

1. Un factor determinante para la exitosa ejecución del proyecto en su primera fase, fue contar con la voluntad política de las autoridades que fueron parte del Consejo Consultivo, incluido el MJDHC como ente ejecutor, y una apropiada articulación interinstitucional. El esquema de coordinación entre los diferentes niveles, uno político y otro técnico, en el cual la reflexión técnico-política y la producción de lineamientos estratégicos contaron con el aval de todos los actores del sector justicia involucrados, permitió que la toma de decisiones y ejecución de directrices fluyera de manera adecuada.
2. Un acierto de la intervención fue contar en su primera fase con una Unidad Técnica de Gestión dedicada de manera exclusiva a impulsar las actividades de reforma de la Justicia, y que fue fundamental para la realización de las actividades y consecución de los productos. Su supresión en 2013 constituyó el inicio del declive de la implementación de la intervención, el mismo que se agudizó con la pérdida de voluntad política de las autoridades ministeriales que sucedieron a la exministra Johana Pesantez. Por lo tanto, antes de tomar decisiones de esta naturaleza, se debería realizar un análisis en profundidad de la realidad en la que se ejecuta el proyecto.
3. Otra de las lecciones aprendidas, es que todo proceso que busque generar política pública requiere de su institucionalización, cuya condición necesaria es la transferencia de experticias, información y de relacionamiento continuo. Esto implica que, si bien hubo un buen trabajo por parte del equipo de la UTG, el MJDHC debió realizar esfuerzos para que se diera la transferencia de conocimientos especializados del proyecto a otros equipos del MJDHC: *“Nosotros debimos trabajar con gente de planta central, debimos coger gente que quiera y enamorarla del tema; como todos éramos de contrato nos fuimos y se acabó”* (Funcionario(a) 4, MJDHC).
4. El ejercicio de roles de los diferentes actores involucrados constituye un aprendizaje, puesto que es evidente que estos se fueron construyendo y se modificaron en el proceso de ejecución del proyecto debido a los cambios en el contexto (Consulta Popular y sus efectos en el sistema). Por lo tanto, debieron realizarse ajustes al proyecto (en sus actividades y productos), en respuesta a las nuevas condiciones, para garantizar la continuidad de la coordinación interinstitucional, que fue uno de los principales factores de éxito del proyecto en su primera fase.
5. La ejecución del proyecto puso en evidencia dificultades administrativas, especialmente en cuanto a trámites para obtener avales y aprobaciones de distintas instituciones públicas (SENPLADES, Ministerio de Finanzas, SERCOP, etc.). Esto afectó la planificación del proyecto, a decir de personas entrevistadas *“en la cooperación hay un coste de oportunidad, las cosas hay que hacerlas en su momento”* (Funcionario(a) 2, AECID).
6. Una lección de esta experiencia es la relacionada a los roles de ejecutor y co-ejecutor de la iniciativa. El proyecto inició con un ejecutor, y debido a los cambios de roles producidos por el mandato de la Consulta Popular, AECID incorporó al CJ como co ejecutor, lo que produjo una cadena de desacuerdos y conflictos hasta la finalización de la intervención, no solo por la superposición de roles, sino por la duplicación de trabas burocráticas de la institucionalidad pública. A decir de un funcionario del CJ: *“la ejecución fue uno de los principales problemas que tuvimos, no porque tengamos una mala relación con el Ejecutivo sino porque las burocracias de dos instituciones se suman y se hace extremadamente pesada la ejecución, entonces teníamos problemas, hasta solventar por ejemplo el*

decremento presupuestario allá, el incremento presupuestario acá, al final se tenía que autorizar para que pase por aquí, luego una vez que se autorizaba aquí el incremento, teníamos que identificar que el decremento se dé, el traspaso de cuentas (...).
(Funcionario(a) 3 y 4, CJ)

4. Recomendaciones

Con base en las conclusiones y lecciones aprendidas en el proceso de ejecución del proyecto, a continuación se formulan algunas recomendaciones que pueden ser útiles en futuras intervenciones.

Para la AECID:

1. En un escenario de cambios institucionales profundos y/o incertidumbre política, la cooperación debería evaluar la viabilidad de conceder su apoyo a procesos muy amplios, poco definidos y de larga duración. Se recomienda que la cooperación se enfoque más bien en iniciativas que brinden mayor seguridad, generen resultados tangibles y sean de alto impacto. Conforme han señalado informantes claves, se debería promover *“una cooperación por incentivos en la cual mediante pequeñas contribuciones vayamos fortaleciendo políticas públicas sobre todo en los ámbitos en los que este apostando el país”* (Funcionario(a) 2, AECID)
2. Revisar los procedimientos relativos al otorgamiento de las No objeciones, que en determinadas condiciones podrían afectar la ejecución de los proyectos, principalmente en contextos de confianza mutua y buen relacionamiento interinstitucional.

Para la Subsecretaría de Cooperación Internacional (ex SETECI)

1. Supervisar los procedimientos e instrumentos relativos a la gestión de fondos provenientes de la cooperación internacional, ya que al existir plazos de ejecución, es una responsabilidad como país cumplir con los compromisos adquiridos; en el presente caso, con quien apostó por una mejora y fortalecimiento del sector justicia.
2. A partir de la experiencia de manejo de fondos provenientes de la cooperación internacional, proponer a las entidades correspondientes la implementación de mecanismos que agilicen y simplifiquen la ruta de las aprobaciones a nivel de las entidades nacionales, tanto a nivel interno como interinstitucional. Esto será determinante en la priorización de los proyectos de cooperación, y en su ejecución.

Para el MJDHC:

1. Al haber tenido un rol fundamental el MJDHC en su calidad de ejecutor y como co-ejecutor el CJ, se recomienda que las autoridades de las dos instituciones evalúen a lo interno el trabajo realizado, para que en futuras intervenciones en las que exista la posibilidad de trabajar de manera conjunta, se puedan establecer con claridad los acuerdos para la ejecución y se cumplan los compromisos adquiridos.
2. Garantizar la estabilidad de los equipos profesionales a cargo de los proyectos, especialmente en aquellos financiados con fondos de cooperación internacional, y la transferencia de conocimientos de estos a los demás funcionarios de la institución a fin de queden instaladas las capacidades fortalecidas.

3. Los procesos de formación constituyen un eje fundamental para la mejora de la justicia. Ello implica que tanto el país como la cooperación deberían continuar apostándole al proceso de fortalecimiento de capacidades del personal de la Función Judicial, así como de la comunidad jurídica en general.
4. Para el país constituye una oportunidad el relacionamiento que entre gobiernos y funciones judiciales a nivel de Iberoamérica y del mundo tiene lugar. Recogiendo a opinión de uno de los entrevistados, se deberá promover *“una mayor relación institucional entre el Poder judicial y el Ministerio de Justicia Español y entre el Consejo de la Judicatura y el Ministerio ecuatoriano”* (Funcionario(a) 2, AECID).

Anexos

Anexo 1: Síntesis del encargo de la evaluación

El objetivo del contrato de servicios suscrito entre la AECID y el CEPLAES, el 21 de septiembre de 2017, fue la Evaluación Final Externa del Proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” con arreglo a las prescripciones técnicas contenidas en los Términos de Referencia y en la propuesta presentada por el CEPLAES.

El proyecto objeto de evaluación fue presentado en 2009 por el MJDHC a la AECID, quien concedió en los años 2009, 2010, 2011 y 2012, cuatro subvenciones por un monto total de 1.620.000 euros (USD 2.190.886,48) para su ejecución. El aporte del MJDHC fue de USD 111.785,16 (IVA: USD 24.447,36 + IR: USD 1.660,97 + Nómina: USD 85.676,83)³¹; adicionalmente contó con asistencia técnica del PNUD por USD 45.000. El proyecto inició en enero de 2010 y concluyó el 8 de febrero de 2016, con una duración total de 72 meses.

La población beneficiaria directa estuvo conformada por los usuarios del sistema judicial, aproximadamente 698.000 personas que tenían una causa en trámite. La población beneficiaria indirecta alcanza a alrededor de 8.812.078 personas (población potencial - beneficiarios directos).

Las instituciones beneficiarias del proyecto fueron: el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), el Consejo de la Judicatura (CJ), la Defensoría Pública (DP), la Corte Nacional de Justicia y la Fiscalía General del Estado.

El proyecto se enmarcó en el Código Orgánico de la Función Judicial y su ámbito de intervención geográfico fue a nivel nacional.

La duración del contrato para la realización de la Evaluación Final Externa del proyecto es de 10 semanas.

Objetivos de la evaluación

Evaluar los resultados alcanzados por el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” y la relación de estos con el diseño, estructura, procesos y modelo de gestión puestos en marcha durante la intervención.

Los Objetivos Específicos son los siguientes:

- Valorar críticamente el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” durante su ejecución en el periodo 2010-2016, analizando los elementos que han tenido una mayor incidencia positiva o negativa en el logro de resultados, e identificando la posible ventaja comparativa de la Cooperación Española.
- Conocer los resultados alcanzados por el proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador” y la relación de estos con el diseño, estructura, procesos y modelo de gestión puestos en marcha durante la intervención.
- Evaluar la eficiencia y uso de los recursos del proyecto.

³¹ MJDHC, septiembre 2017. Informe de Cierre.

- Valorar el modelo de gestión utilizado por el proyecto para el logro de resultados y cumplimiento de los compromisos.
- Evaluar el cumplimiento de los principios de París para la Cooperación Internacional por parte del proyecto.
- Sistematizar buenas prácticas identificadas que puedan ser sujeto de réplica en contextos similares.

Utilización prevista de la evaluación

- Los resultados de esta evaluación serán puestos a disposición del MJDC, como una herramienta para dar continuidad a los esfuerzos emprendidos.
- Igualmente, la evaluación será para la AECID un documento importante que sistematice experiencias y alimente los sistemas de gestión de conocimiento de la Agencia, y redunde en aprendizaje institucional.
- Por último, es también del interés de la Cancillería ecuatoriana, contar con documentos de evaluación de las iniciativas de cooperación puestas en marcha en el país.

Preguntas de evaluación

1. ¿En qué medida el proyecto ha contribuido efectivamente a poner en marcha las reformas planificadas de la justicia en Ecuador?, ¿Qué estrategias, mecanismos y procesos de gestión han contribuido a este logro? ¿Las actividades del proyecto han contribuido efectivamente al logro de los resultados o componentes, y a su vez éstos han contribuido al logro del objetivo del proyecto?
2. ¿Cuáles han sido las limitantes presentadas en cuanto a la ejecución técnica y financiera del proyecto?
3. ¿Puede decirse que el proyecto fue identificado, ejecutado y evaluado siguiendo los Principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda: alineamiento, armonización, apropiación, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad?
4. ¿Los resultados obtenidos en estos más de seis años de ejecución justifican la inversión realizada por la Cooperación Española?
5. ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer del proceso de cooperación de la AECID con el sector justicia en Ecuador?
6. ¿Hasta qué punto se ha fortalecido la capacidad de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por el proyecto?

Criterios de Evaluación

- **Coherencia:** Valora, a nivel interno, la articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a la problemática identificada. A nivel externo, analiza la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones o programas con los que haya podido tener sinergias o complementariedad.
- **Pertinencia:** Grado de adecuación de la intervención al contexto en el que se inserta. En este criterio se consideraron tanto las correspondencias con las políticas públicas existentes como las necesidades de acceso a la justicia por parte de la población.
- **Eficacia:** Grado de consecución de los objetivos previstos. La evaluación valoró tanto el alcance de resultados en términos de gestión de la intervención, como la consecución de los objetivos específicos en la planificación del proyecto. La Línea de Base del proyecto, el Marco Lógico, los Planes Operativos Anuales, los Informes de seguimiento y de cierre de

subvenciones, fueron las principales fuentes de información para el análisis del grado de consecución de los objetivos previstos y el alcance de resultados planteados.

- **Eficiencia:** Grado de adecuación de los recursos empleados a las actividades realizadas. En este criterio, dadas las condiciones de la evaluación, se realizó una valoración cualitativa de dicha adecuación, a partir de la documentación disponible del proyecto y de las auditorías financieras a las subvenciones concedidas. Para esta valoración cualitativa, se utilizó la información obtenida de la aplicación de los criterios de pertinencia, eficacia y sostenibilidad.
- **Sostenibilidad:** En este criterio se priorizó la valoración de mecanismos existentes o planificados para extender los resultados del proyecto, así como para acompañar la continuidad de los procesos generados durante la ejecución del proyecto o que éste haya ayudado a complementar.

Dimensiones de análisis

- **El diseño:** Se refiere al modo en que se concibió y se ha venido reformulando la intervención: diagnóstico inicial, espacios de diálogo y participación, respuesta a las necesidades del contexto, documentos de identificación y planificación, planes de trabajo, lógicas de intervención planteadas, matrices de resultados, etc.
- **La estructura:** Comprende el despliegue operativo de los actores: la dotación de recursos humanos y materiales, sistemas de información, modelos de gestión, conocimientos y capacidades de los actores, así como las capacidades de implementación del MJDC.
- **Los procesos:** Son los mecanismos a través de los que se ha ejecutado el programa: utilización de las diferentes modalidades e instrumentos, plazos y procedimientos establecidos, mecanismos de coordinación, comunicación y rendición mutua de cuentas, manera en que se han llevado a cabo la planificación, la gestión, el seguimiento y la evaluación, etc.
- **Los resultados:** Son los productos atribuibles a la intervención y su contribución, en su caso, a la consecución de los resultados de desarrollo.

Plan de trabajo y cronograma

Fase 1: Actividades preparatorias y estudio de gabinete (3 semanas)

Productos: Mapeo de intervenciones, análisis de actores y reconstrucción preliminar de la lógica de intervención del Proyecto, a entregar como máximo en la 3 semana tras el inicio de los trabajos.

Informe preparatorio, a entregar como máximo en la 3 semana tras el inicio de los trabajos.

El informe contiene el diseño definitivo de la evaluación, que incluye i) una breve descripción del objeto de evaluación; ii) la lógica de intervención del Programa iii) el marco conceptual de análisis; iv) una propuesta metodológica, con las técnicas y herramientas para la recogida de información; v) el plan de trabajo de campo y vi) una matriz de evaluación definitiva.

Fase 2: Trabajo de Campo (3 semanas)

Productos: Presentaciones al inicio y al final del trabajo de campo.

Al inicio del trabajo de campo en la semana 4, el equipo evaluador realizará una presentación al Comité de Gestión.

Una vez concluida la fase de campo en la semana 6, el equipo evaluador realizará una presentación que incluirá las actividades realizadas y unas impresiones preliminares, que serán objeto de debate con el Comité de Gestión.

Fase 3: Análisis e interpretación de la información, elaboración y presentación del informe final (6 semanas)

Producto: *Informe final*

Se compondrá de los siguientes documentos:

- El **informe final propiamente dicho** (máximo 70 páginas sin anexos), redactado en castellano.
- Una relación de **anexos**, que incluirá, entre otros documentos, una síntesis del encargo de la evaluación, la relación de técnicas e instrumentos aplicados y un listado con las principales fuentes de información. Los anexos deberán incluir las fuentes de información primaria sistematizadas.
- Un **resumen ejecutivo** (máximo 5 páginas).

Inicialmente se presentará el borrador del informe final y todos los anexos, y una vez validados se elaborará el informe ejecutivo, que igualmente deberá contar con la validación del Comité de Gestión.

Premisas de la evaluación, autoría y publicación

La evaluación se guiará por los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo del CAD de la OCDE. A lo largo del proceso de evaluación el equipo evaluador deberá observar las siguientes premisas:

- **Independencia e imparcialidad:** El equipo evaluador deberá garantizar su independencia respecto del objeto evaluado. Las personas integrantes del equipo suscribirán una declaración de ausencia de posibles conflictos de intereses, prestarán un tratamiento respetuoso y no discriminatorio a todas las personas y colectivos implicados en el proceso de evaluación y desempeñarán sus tareas con integridad y honestidad.
- **Anonimato y confidencialidad:** Durante el desarrollo de la evaluación se deberá garantizar el respeto a la intimidad y el adecuado tratamiento de los datos personales. Especialmente, en contextos de conflicto o riesgo para la integridad personal, se extremarán las medidas para evitar posibles daños derivados de la identificación de las personas que participan en la evaluación.
- **Credibilidad:** Para que sus productos resulten creíbles y asumibles ante los diferentes actores implicados, la evaluación deberá responder a las diversas necesidades de información; habrá de llevarse a cabo de acuerdo al cronograma previsto; y se realizará de una forma sistemática, metodológicamente robusta y suficientemente argumentada, mostrándose una línea clara de razonamiento; los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones estarán fundados y se presentarán por separado, con una distinción clara y lógica entre ellos.
- **Utilidad:** Los productos de la evaluación deberán reconocer sus propias limitaciones, reflejar las diferentes visiones sobre el objeto de la evaluación, y mostrar una imagen equilibrada de éste, que permita apreciar sus logros y fortalezas, así como sus posibles carencias y debilidades. En caso de que existan discrepancias importantes en el seno del equipo evaluador o entre éste y los órganos de gobernanza de la evaluación, se dejará constancia de las mismas en el informe final.

- **Comunicación:** La comunicación de los hallazgos y recomendaciones se realizará de forma clara, concisa y concreta, utilizando formatos adaptados a las diferentes audiencias.
- **Incidencias:** En el supuesto de detección de posibles irregularidades o comportamientos inadecuados, éstos deberán ser comunicados inmediatamente al Comité de Gestión, que los pondrá en conocimiento de los responsables oportunos. En el caso de aparición de problemas imprevistos durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente al Comité de Gestión. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar el incumplimiento de lo establecido en los TDR.
- **Entrega de los Informes:** En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto de que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado, serán aplicables las penalizaciones previstas en la legislación ecuatoriana. Sin perjuicio del reconocimiento de la autoría moral del equipo evaluador, la AECID podrá usar el contenido de la evaluación para la publicación de documentos, según estimen oportuno.
El contrato comprende una presentación de los resultados de la evaluación en Quito por parte del equipo evaluador.

Visibilidad:

Todo producto elaborado en el marco del contrato derivado de los términos de referencia, deberá respetar lo establecido en el “Manual de Identidad Corporativa de la Cooperación Española” versión 2014, en el que se establecen las normas de visibilidad y la convivencia del logotipo de la Cooperación Española con el de otras instituciones.

Anexo 2: Principales fuentes de información documental utilizadas

1. Agencia Española de Cooperación Internacional (2009). *Resolución de Concesión de Subvención 1708/09*. Madrid, 17 de julio de 2009.
2. Agencia Española de Cooperación Internacional (2010). *Resolución de Concesión de Subvención 2122/10*. Madrid, 30 de noviembre de 2010.
3. Agencia Española de Cooperación Internacional (2011). *Resolución de Concesión de Subvención 1470/11*. Madrid, 14 de diciembre de 2011.
4. Agencia Española de Cooperación Internacional (2012). *Informe Cierre de Subvención 1708/09 del Proyecto "Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia"*. Quito, 03 de febrero de 2012.
5. Agencia Española de Cooperación Internacional (2012). *Resolución de Concesión de Subvención 2012/SPE/0400147*. Madrid, 07 de noviembre de 2012.
6. Agencia Española de Cooperación Internacional (2013). *Informe de Seguimiento al Proyecto "Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia"*. Quito, 7 de octubre de 2013.
7. Agencia Española de Cooperación Internacional (2013). *Informe Global de Auditoría, 1ra Vuelta, Subvención 1708/09*. Quito, Ecuador. Abril 2013.
8. Agencia Española de Cooperación Internacional (2013). *Informe Seguimiento de Subvención 2122/10 del Proyecto "Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia"*. Quito, 28 de febrero de 2013.
9. Agencia Española de Cooperación Internacional (2017). *Informe Global de Auditoría, 1ra Vuelta, Subvención 1470/11*. Quito, Ecuador. Enero 2017.
10. Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador 2008.
11. Consejo de la Judicatura (2014). *Plan Operativo Anual 2014*. Quito, 2014 (documento en Excel).
12. Consejo de la Judicatura (2015). *Plan Operativo Anual 2015*. Quito, 2015 (documento en Excel).
13. Consejo de la Judicatura (2016). *Informe Técnico Final*. Quito, marzo 2016
14. Consejo de la Judicatura (2016): *"Rendición de Cuentas enero 2015 – enero 2016"*. Recuperado de: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/>.
15. Deloitte & Touche (2016). *Informe de Verificación Independiente, Subvención 2012/SPE/0400147*. Quito, Ecuador. Diciembre 2016.
16. Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Recuperado de: <http://www.aecid.es>

17. Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2013). *“Plan Director de la Cooperación Española 2013–2016”*. Recuperado de: <http://www.cooperacionspanola.es>
18. MICELLE García-Zurita & Asociados y DFK International, *Subvención 2122/10*, Ecuador, junio 2013.
19. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011). *Informe de Cierre Subvención 1708/09, Proyecto 15130*. Quito, Ecuador. Octubre 2011
20. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011). *Proyecto "Implementación y fortalecimiento de la Escuela Judicial Ecuatoriana"*. Quito, 19 de diciembre 2011.
21. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011). *Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia*. Quito, Octubre 2011.
22. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013). *Informe de Cierre Subvención 2122/10, proyecto 15130*. Quito, Ecuador. Octubre 2013.
23. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013). *Plan Operativo Anual 2013*. Quito, Abril 2013.
24. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Plan Operativo Anual 2014*. Quito, Enero 2014.
25. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015). *Plan Operativo Anual 2015*. Quito, 2015.
26. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015). *Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia*. Quito, Marzo 2015.
27. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2016). *Informe de Cierre Subvención 1470/11*. Quito, Julio 2016
28. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2016). *Informe de Cierre Subvención: 03000886/1470/11, Proyecto 15130*. Quito, Julio 2016.
29. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2017). *Informe de Cierre Subvención 2012/SPE/0400147*. Quito, Ecuador. Septiembre 2017.
30. República del Ecuador, Reino de España (2011). *Marco de Asociación Ecuador España 2011-2013, Documento II Desarrollo Técnico*. PDF. Recuperado de: www.cooperacionespanola.es/.../marco-asociacion-ecuador-espana.
31. Rodríguez, Eugenia; Iturmendi Vicente (2013). *Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate. Cuadernos Atando cabos, deshaciendo nudos*. PNUD.

32. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito, Ecuador.
33. Unidad Técnica de Gestión del MJDHC (s/f). *El Contexto de la Reforma de Justicia en Ecuador*. Documento en Pdf

Anexo 3: Técnicas e instrumentos aplicados

GUÍAS DE ENTREVISTA

Guía de entrevista AECID – SETECI

1. ¿En su concepto, los objetivos del proyecto respondieron adecuadamente a los problemas identificados del Sector Justicia en Ecuador, en el contexto de su diseño?
2. ¿De lo que usted conoce del Proyecto, las actividades diseñadas fueron adecuadas para el logro de los objetivos planteados? Y las que efectivamente se ejecutaron, contribuyeron al logro de esos objetivos?
3. ¿De qué manera podrían mejorarse para el logro de resultados similares en otra intervención?
4. Para usted ¿cuáles son los principales Hitos del proyecto, por qué y cómo incidieron en su ejecución?
5. ¿Existieron otras fuentes de cooperación que apoyaron al proceso de reforma del sector Justicia en Ecuador u otros apoyos de AECID a otras entidades del sector justicia? De ser así ¿cuáles fueron y que relación tuvieron con el Proyecto?
6. De lo que usted conoce, ¿existieron o existen otros Programas o Proyectos que comparten los objetivos de la intervención? De ser así ¿cuáles fueron y que relación tuvieron con el Proyecto?
7. ¿Puede decirse que el proyecto fue identificado siguiendo los principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda: alineamiento, armonización, apropiación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad?
8. ¿Cree usted que las competencias y roles de los actores institucionales involucrados, estuvieron claramente definidos?
9. ¿Estos roles y funciones contribuyeron (o no) a la consecución de los resultados obtenidos, y de qué manera?
10. ¿Cómo califica el relacionamiento entre los actores involucrados en el proyecto?
11. ¿Cuáles fueron los procedimientos para emitir No Objeciones en los procesos de contratación de servicios y otros a nivel del MJDC y CJ?

12. ¿Cómo evalúa el desempeño del equipo técnico a cargo del proyecto en el MJDHC, y del equipo técnico a cargo del proyecto en el Consejo de la Judicatura?
13. ¿Cómo evalúa el manejo general de los recursos por parte del MJDHC y del CJ (transparencia, cumplimiento de compromisos, eficiencia)?
14. ¿Cuáles fueron los mecanismos implementados para garantizar la participación de los actores institucionales directamente involucrados, en las decisiones respecto a las actividades y productos del proyecto?
15. ¿Cómo evalúa el desempeño del Comité de Gestión, Comisión Técnica del Consejo Consultivo y del mismo Consejo Consultivo, conforme al Modelo de gestión del proyecto?
16. ¿Cuál fue el nivel de involucramiento de la ciudadanía en la rendición de cuentas, conforme a lo programado?
17. ¿Cómo evalúa el nivel de información y coordinación entre los actores involucrados?
18. En su criterio ¿cuáles son los productos emblemáticos o más significativos del proyecto?
19. ¿Cuáles son en su concepto los principales efectos positivos de la intervención?
20. ¿Los resultados obtenidos en los más de seis años de ejecución, justifican la inversión realizada por AECID?
21. Para usted, cuál es la probabilidad de extender en el tiempo esos efectos?
22. ¿En qué condiciones se pueden extender los resultados del proyecto?
23. ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer del proceso de cooperación de la AECID en el sector justicia en Ecuador?
24. ¿Qué repetiría, qué mejoraría y que no volvería a hacer?

Guía de entrevista MJDHC – CJ – ESCUELA JUDICIAL

1. ¿En su concepto, los objetivos del proyecto respondieron adecuadamente a los problemas identificados del Sector Justicia en Ecuador, en el contexto de su diseño?
2. ¿De lo que usted conoce del Proyecto, las actividades diseñadas fueron adecuadas para el logro de los objetivos planteados? Y las que efectivamente se ejecutaron, contribuyeron al logro de esos objetivos?
3. ¿De qué manera podrían mejorarse esas actividades para el logro de resultados similares en otra intervención?
4. Para usted ¿cuáles son los principales Hitos del proyecto, por qué y cómo incidieron en su ejecución?
5. ¿En el período de ejecución del Proyecto, existieron en la institución otros Proyectos con algún objetivo similar? De ser así ¿cuáles fueron y cómo se vincularon con el Proyecto?
6. ¿Cree usted que las competencias y roles de los actores institucionales involucrados, estuvieron claramente definidos?
7. ¿Estos roles y funciones contribuyeron (o no) a la consecución de los resultados obtenidos, y de qué manera?
8. ¿Cómo califica el relacionamiento entre los actores involucrados en el proyecto?
9. ¿Qué proceso y procedimientos internos se observaron en los procesos de contratación de servicios y otros a nivel del MJDHC y CJ?
10. ¿Cómo evalúa el desempeño del equipo técnico a cargo del proyecto (MJDHC y CJ)?
11. ¿El proyecto contribuyó al fortalecimiento de las capacidades institucionales, a nivel de estructura, procesos, metodologías, conocimientos?
12. ¿El proyecto contó con los recursos financieros, materiales y humanos requeridos de manera oportuna y adecuada?
13. ¿Cuáles fueron los mecanismos a través de los que se ejecutó financieramente el Proyecto?
14. ¿Cómo fueron invertidos los recursos aportados por la AECID en la ejecución del Proyecto? ¿Se invirtieron para la consecución de productos sustanciales para el logro de los objetivos planteados?

15. ¿Los productos fueron oportunos al momento de su entrega y se les dio el uso para el cual fueron creados? ¿Están vigentes?
16. ¿Las actividades y productos del proyecto incorporaron los enfoques transversales de género, generacional y de diversidad cultural?
17. ¿Cómo califica la calidad de esos productos?
18. ¿Las capacidades humanas e institucionales estuvieron acordes a las necesidades del proyecto? ¿Cómo fueron utilizadas esas capacidades en la ejecución del proyecto?
19. ¿Cuáles han sido las limitantes presentadas en cuanto a la ejecución técnica y financiera del proyecto?
20. ¿Cuál fue el funcionamiento del modelo de gestión del proyecto al interior del MJDHC y del CJ?
21. ¿Cuál fue el nivel de implementación de las estrategias de gestión?
22. ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de la planificación y seguimiento de las actividades?
23. ¿La planificación, la gestión y el seguimiento de actividades se aplicaron de manera adecuada a la naturaleza del proyecto?
24. ¿Los mecanismos a través de los que se ha ejecutado el proyecto han contribuido a la eficiencia del proyecto?
25. ¿De qué manera podrían mejorarse para una óptima utilización de los recursos disponibles?
26. ¿Qué estrategias, mecanismos y procesos de gestión han contribuido a poner en marcha las reformas planificadas de la justicia en Ecuador?
27. ¿Cuáles fueron los mecanismos implementados para garantizar la participación de los actores institucionales directamente involucrados, en las decisiones respecto a las actividades y productos del proyecto?
28. ¿Cómo evalúa el desempeño del Comité de Gestión, Comisión Técnica del Consejo Consultivo y del mismo Consejo Consultivo, conforme al Modelo de gestión del proyecto?
29. ¿Cuál fue el nivel de involucramiento de la ciudadanía en la rendición de cuentas, conforme a lo programado?
30. ¿Cómo evalúa el nivel de información y coordinación entre los actores involucrados?

31. En su criterio ¿cuáles son los productos emblemáticos o más significativos del proyecto?
32. ¿Cuáles son en su concepto los principales efectos positivos de la intervención?
33. ¿Para usted, cuál es la probabilidad de extender en el tiempo esos efectos?
34. ¿En qué condiciones se pueden extender los resultados del proyecto?
35. ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer del proceso de cooperación de la AECID en el sector justicia en Ecuador?
36. ¿Qué repetiría, qué mejoraría y que no volvería a hacer?

Guía de entrevista Defensoría Pública

1. ¿En su concepto, los objetivos del proyecto respondieron adecuadamente a los problemas identificados del Sector Justicia en Ecuador, en el contexto de su diseño?
2. ¿De lo que usted conoce del Proyecto, las actividades diseñadas fueron adecuadas para el logro de los objetivos planteados? Y las que efectivamente se ejecutaron, contribuyeron al logro de esos objetivos?
3. ¿De qué manera podrían mejorarse esas actividades para el logro de resultados similares en otra intervención?
4. Para usted ¿cuáles son los principales Hitos del proyecto, por qué y cómo incidieron en su ejecución?
5. ¿En el período de ejecución del Proyecto, existieron en la institución otros Proyectos con algún objetivo similar? De ser así ¿cuáles fueron y cómo se vincularon con el Proyecto?
6. ¿Cree usted que las competencias y roles de los actores institucionales involucrados, estuvieron claramente definidos?
7. ¿Estos roles y funciones contribuyeron (o no) a la consecución de los resultados obtenidos, y de qué manera?
8. ¿Cómo califica el relacionamiento entre los actores involucrados en el proyecto?
9. ¿Cómo califica la ejecución del Convenio suscrito con el MJDHC?
10. ¿Se ejecutaron las actividades previstas en el Convenio?
11. ¿Cuáles fueron los resultados de la ejecución de dichas actividades?
12. ¿Cómo aportó este Convenio a la calidad de la defensa pública gratuita?
13. ¿El proyecto contribuyó al fortalecimiento de las capacidades institucionales, a nivel de estructura, procesos, metodologías, conocimientos?
14. ¿Los productos fueron oportunos al momento de su entrega y se les dio el uso para el cual fueron creados? ¿Están vigentes?
15. ¿Cómo califica la calidad de esos productos?
16. Lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras intervenciones.

Guía de entrevista COMJIB

1. ¿En su concepto, los objetivos del proyecto respondieron adecuadamente a los problemas identificados del Sector Justicia en Ecuador, en el contexto de su diseño?
2. ¿De lo que usted conoce del Proyecto, las actividades diseñadas fueron adecuadas para el logro de los objetivos planteados? Y las que efectivamente se ejecutaron, contribuyeron al logro de esos objetivos?
3. ¿De qué manera podrían mejorarse para el logro de resultados similares en otra intervención?
4. ¿Cree usted que las competencias y roles de los actores institucionales involucrados, estuvieron claramente definidos?
5. ¿Estos roles y funciones contribuyeron (o no) a la consecución de los resultados obtenidos, y de qué manera?
6. ¿Cómo califica el relacionamiento entre los actores involucrados en el proyecto?
7. En su criterio ¿cuáles son los productos emblemáticos o más significativos del proyecto?
8. ¿Cuáles son en su concepto los principales efectos positivos de la intervención?
9. ¿Cree usted que los resultados obtenidos en los más de seis años de ejecución, justifican la inversión realizada por AECID?
10. Para usted, cuál es la probabilidad de extender en el tiempo esos efectos?
11. ¿En qué condiciones se pueden extender los resultados del proyecto?
12. ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer del proceso de cooperación de la AECID en el sector justicia en Ecuador?

MATRIZ DE EVALUACIÓN DEFINITIVA

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
DISEÑO	COHERENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Los objetivos del proyecto responden adecuadamente a los problemas identificados del Sector Justicia en Ecuador? - ¿Existen otros Programas o Proyectos que comparten los objetivos de la intervención? - ¿Existen sinergias o complementariedades del proyecto con otras intervenciones o programas en el Sector Justicia? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes del proyecto y otros fuentes - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron tanto en la fase de diseño como de ejecución del proyecto - Mapeo de actores. - Mapeo de la intervención. - Mapeo de programas y proyectos del Sector Justicia que comparten objetivos con la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco de Asociación Ecuador – España 2011-2013 - Plan Director de la Cooperación Española - Documento de formulación del Proyecto - Documentos de actualizaciones del Proyecto - Resoluciones de concesión subvenciones AECID - Planes Operativos Anuales del proyecto - Otros proyectos o programas que comparten los objetivos de la intervención 	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de respuesta de los objetivos planteados a los problemas identificados del Sector Justicia. - Existencia de sinergias o complementariedades del proyecto con otras intervenciones o programas en el Sector Justicia?

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
DISEÑO	PERTINENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Puede decirse que el proyecto fue identificado siguiendo los principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda: alineamiento, armonización, apropiación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad? - ¿Se identificaron adecuadamente los problemas existentes del Sector Justicia en Ecuador? - ¿Los objetivos de la intervención son consistentes con los de la política pública nacional? - ¿El diseño de la intervención responde a las necesidades de acceso a la justicia en el país? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes y otras vinculadas. - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron tanto en la fase de diseño como de ejecución. - Mapeo de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del Ecuador 2008 - Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 - Legislación secundaria - Agenda Estratégica de Justicia y Derechos Humanos 2011 - Plan de Transformación de la Justicia 2011-2013 - Documento de formulación del Proyecto - Declaración de París - Resoluciones de concesión subvenciones AECID - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Marco de Asociación España – Ecuador 2011-2013 - Código Orgánico de la Función Judicial - Normativa reguladora del MJDHC 	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de identificación del proyecto con los principios de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda. - Grado de consistencia de los objetivos de la intervención con los de la política pública nacional. - Respuesta del diseño de la intervención a las necesidades de acceso a la justicia de la población.

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
ESTRUCTURA	EFICACIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Hasta qué punto se ha fortalecido la capacidad de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por el proyecto? - ¿Las competencias y roles de los actores institucionales involucrados estuvo claramente definida? - ¿Estos roles y funciones contribuyeron (o no) a la consecución de los resultados obtenidos, y de qué manera? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron tanto en la fase de diseño como de ejecución - Grupo focal con actores institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación del Proyecto - Planes Operativos Anuales del proyecto - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Productos del proyecto (MJDHC – Consejo de la Judicatura) - Código Orgánico de la Función Judicial - Normativa reguladora del MJDHC - Otra normativa secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de fortalecimiento de la capacidad de los beneficiarios institucionales en las temáticas impulsadas por el proyecto. - Nivel de definición de las competencias y roles de los actores institucionales involucrados. - Grado y forma de contribución de los roles y funciones de los actores a la consecución de los resultados obtenidos por el proyecto.

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
ESTRUCTURA	EFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Los resultados obtenidos en estos más de seis años de ejecución justifican la inversión realizada por la Cooperación Española? - ¿El proyecto contó con los recursos (financieros, materiales, y humanos requeridos, de manera oportuna y adecuada? - ¿Las capacidades humanas e institucionales estuvieron acordes a las necesidades del proyecto? - ¿Cómo fueron invertidos los recursos aportados por la AECID en la ejecución del proyecto? - ¿Cuáles fueron los mecanismos a través de los que se ejecutó financieramente el proyecto? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron tanto en la fase de ejecución - Realización de Grupo Focal 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación del Proyecto - Resoluciones de concesión subvenciones AECID - Planes Operativos Anuales del proyecto - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Informes financieros del proyecto - Productos del proyecto (MJDHC – Consejo de la Judicatura). - Informes financieros del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relación costo beneficio de la inversión realizada por la Cooperación Española en el Proyecto. - Oportunidad de los recursos para la ejecución de las actividades del Proyecto. - Adecuación de los recursos para la ejecución de las actividades del proyecto (capacidades humanas e institucionales) - Destino de los recursos aportados por la AECID. - Mecanismos a través de los cuales se ejecutó financieramente el Proyecto.

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
PROCESOS	EFICACIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué estrategias, mecanismos y procesos de gestión han contribuido a poner en marcha las reformas planificadas de la justicia en Ecuador? - ¿Las actividades del proyecto han contribuido efectivamente al logro de los resultados o componente, y a su vez, estos han contribuido al logro del objetivo del proyecto? - ¿De qué manera podrían mejorarse para el logro de resultados similares en esta u otra intervención? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron en la fase de ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación del Proyecto - Resoluciones de concesión subvenciones AECID - Planes Operativos Anuales del proyecto - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Productos del proyecto (MJDHC – Consejo de la Judicatura) - Marco de Asociación España – Ecuador 2011-2013 - Código Orgánico de la Función Judicial - Normativa reguladora del MJDHC 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de cumplimiento de las estrategias de gestión en la ejecución del Proyecto. - Grado de contribución de las actividades del proyecto al logro de los resultados o componentes; y de estos al propósito y fin.

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
PROCESOS	EFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles han sido las limitantes presentadas en cuanto a la ejecución técnica y financiera del proyecto? - ¿Cuál fue el funcionamiento del modelo de gestión del proyecto al interior del MJDHC? - ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de la planificación y seguimiento de las actividades? - ¿La planificación, la gestión y el seguimiento de actividades se aplicaron de manera adecuada a la naturaleza del proyecto? - ¿Los mecanismos a través de los que se ha ejecutado el proyecto han contribuido a la eficiencia del proyecto? - ¿De qué manera podrían mejorarse para una óptima utilización de los recursos disponibles? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron en la fase de ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación del Proyecto - Resoluciones de concesión subvenciones AECID - Planes Operativos Anuales del proyecto - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Productos del proyecto (MJDHC – Consejo de la Judicatura) - Marco de Asociación España – Ecuador 2011-2013 - Código Orgánico de la Función Judicial - Normativa reguladora del MJDHC 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitantes de la ejecución técnica y financiera del proyecto. - Grado de contribución del modelo de gestión y arreglos institucionales a la consecución de los objetivos del proyecto. - Grado de cumplimiento de la planificación y seguimiento de las actividades. - Grado de contribución de los mecanismos utilizados a la eficiencia del Proyecto.

DIMENSIONES	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	TÉCNICAS	FUENTES	INDICADORES
RESULTADOS	EFICACIA	<ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué medida el proyecto ha contribuido efectivamente a poner en marcha las reformas planificadas de la justicia en Ecuador? - ¿Qué factores contribuyeron a alcanzar los resultados previstos en el proyecto? - ¿Las actividades del proyecto contribuyeron efectivamente al logro de los resultados o componentes, y a su vez éstos han contribuido al logro del objetivo del proyecto? 	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación y análisis de fuentes documentales relevantes - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron en la ejecución - Realización de Grupo Focal - Encuestas auto-administradas 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación del Proyecto - Planes Operativos Anuales del proyecto - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Productos del proyecto (MJDHC – Consejo de la Judicatura) - Código Orgánico de la Función Judicial - Normativa reguladora del MJDHC 	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de contribución del Proyecto a la puesta en marcha de las reformas planificadas de la justicia en Ecuador. - Factores que contribuyeron a alcanzar los resultados previstos del proyecto. - Factores que dificultaron alcanzar los resultados previstos del proyecto.
RESULTADOS	SOSTENIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es la probabilidad de extender en el tiempo los efectos positivos generados por el proyecto? - ¿En qué condiciones se pueden extender los resultados del proyecto? - ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer del proceso de cooperación de la AECID en el sector justicia en Ecuador? 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestructuradas diseñadas para ser aplicadas a actores clave que participaron en la ejecución - Realización de Grupo Focal 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación del Proyecto - Planes Operativos Anuales del proyecto - Informes cuatrimestrales de seguimiento (MJDHC) - Actas de Comités de Seguimiento - Productos del proyecto (MJDHC – Consejo de la Judicatura) 	<ul style="list-style-type: none"> - Probabilidad de extender en el tiempo los efectos positivos generados por el proyecto - Condiciones requeridas para extender los resultados del proyecto. - Lecciones aprendidas y recomendaciones.

Anexo 4: Lista de instituciones entrevistadas

Institución	Nombre la persona a entrevistar	Fecha de la entrevista	Tipo de entrevista
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID	Funcionario(a) 1	23 de octubre	Individual / personal
	Funcionario(a) 2	24 de octubre	Individual / Vía Skype
	Funcionario(a) 3	24 de octubre	Individual / Vía Skype
Subsecretaría de Cooperación Internacional – Cancillería	Funcionario(a) 1	31 de octubre	Individual / personal
	Funcionario(a) 2	31 de octubre	Individual / personal
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos – MJDHC	Funcionario(a) 1	26 de octubre	Individual / personal
	Funcionario(a) 2	1 de noviembre	Individual / personal
	Funcionario(a) 3	30 de octubre	Individual / Vía telefónica
	Funcionario(a) 4	24 de noviembre	Individual / personal
Consejo de la judicatura – CJ	Funcionario(a) 1	7 de noviembre	Individual / personal
	Funcionario(a) 2	30 de octubre	Individual / personal
	Funcionario(a) 3	30 de octubre	Grupal / personal
	Funcionario(a) 4		
Defensoría Pública – DP	Funcionario(a) 1	27 de octubre	Grupal / personal
	Funcionario(a) 2		
Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos – COMJIB	Funcionario(a) 1	1 de noviembre	Individual / Vía Skype

Nota: Los nombres de los(as) entrevistados(as) han sido omitidos para garantizar el anonimato y la confidencialidad de la información.

Anexo 5: Cuadros de respaldo

Cuadro Anexo No. 1
Cooperantes, Entes ejecutores y Proyectos Institucionales en el Sector Justicia de Ecuador.
Años 2009 al 2016

Cooperante	Nombre del Proyecto	Ente ejecutor	Monto en USD
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional – ACDI	Fortalecimiento de los Sistemas Jurídicos en Latinoamérica	Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo - FECD	99.000,00
AECID	Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador	MJDHC	2.190.886,48
American Bar Association –ABA	Justicia Penal Ecuador	American Bar Association	850.000,00
Banco Interamericano de Desarrollo – BID	Apoyo a la Reforma del Sector Justicia ATN/Sf-10124-Ec	MJDHC	450.000,00
ONU MUJERES	Fortalecimiento de la Gestión de las Fiscalías Indígenas para garantizar el Acceso de las mujeres Indígenas a la Justicia	Fiscalía General del Estado	120.010,00
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID	Programa de Fortalecimiento de la Justicia en el Ecuador – EWMJ	Varias Instituciones del sector Justicia Defensoría Pública	9.162.000,00
TOTAL			12.871.896,48

Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, año 2017.
Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES.

Cuadro Anexo No. 2
Cooperantes, Entes ejecutores y Proyectos de apoyo al acceso a la justicia (Ecuador).
Años 2009 al 2016

Cooperante	Nombre del Proyecto	Ente ejecutor	Monto en USD
Comisión Europea	Acceso a los sistemas de justicia y uso de garantías constitucionales para la protección de los derechos humanos en la frontera norte derechos en la frontera norte.	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH	280.441,00
	Protección y asistencia humanitaria a población con necesidad de protección internacional en frontera norte de Ecuador.	Servicio Jesuita a Refugiados – SJR	91.954,00
Consejo Noruego para Refugiados – NRC	Defensa de derechos e incidencia jurídica en San Lorenzo y Tulcán.	Servicio Jesuita a Refugiados – SJR	42.814,00
	Incrementada la asistencia humanitaria, la protección y las soluciones duraderas para las personas afectadas por desplazamiento.	CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS - NRC	82.989,00
Departamento para el Desarrollo Internacional	Mejorado el entorno de protección de las personas afectadas por desplazamiento en Ecuador, Venezuela y Panamá.	Servicio Jesuita a Refugiados – SJR	276.914,00
Fundación de ayuda contra la drogadicción –	Fortalecimiento del acceso a la justicia y ejercicio de ciudadanía, por una vida	Fundación de Ayuda Contra La	144.426,00

FAD	libre de violencia para los jóvenes y mujeres de Quito.	Drogadicción - FAD	
Instituto humanista para la cooperación con los países en desarrollo – HIVOS	Exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en la Amazonía centro sur de Ecuador.	Coordinadora Juvenil por la Equidad de Género	97.500,00
	Iniciativas para los territorios indígenas y asesoramiento en políticas legales.	Fundación Pachamama	293.118,00
	Mujeres jóvenes por la despenalización en el aborto en el Ecuador.	Fundación Pachamama	74.543,00
Servicio Jesuita a Refugiados – SJR	Atención jurídica permanente a través de nuestras oficinas a toda persona y/o familia que viva en contexto de movilidad asentadas en las provincias del cordón fronterizo del Ecuador, con énfasis en la provincia de Esmeraldas.	Servicio Jesuita a Refugiados – SJR	25.572,00
TOTAL			1.410.271,00

Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, año 2017.
Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES.

Cuadro Anexo No. 3
Consistencia de los objetivos del Proyecto con los principales contenidos de la CRE 2008

Artículo	Contenidos de la Constitución del Ecuador 2008
Art. 75.-	Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.
Art. 168.-	Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.
Art. 170.-	Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana. Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.
Art. 176.-	Los requisitos y procedimientos para designar servidoras y servidores judiciales deberán contemplar un concurso de oposición y méritos, impugnación y control social; se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres. Con excepción de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, las servidoras y servidores judiciales deberán aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso al servicio judicial.
Art. 177.-	La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

<p>Art. 178.-</p>	<p>Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Corte Nacional de Justicia. 2. Las cortes provinciales de justicia. 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley. 4. Los juzgados de paz. <p>El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.</p> <p>La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley.</p> <p>La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial.</p> <p>La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.</p>
<p>Art. 181</p>	<p>Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas. 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial. 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial. <p>Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.</p>
<p>Art. 191.-</p>	<p>La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.</p> <p>La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias.</p> <p>La Defensoría Pública es indivisible y funcionará de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado.</p>
<p>Art. 194.-</p>	<p>La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.</p>
<p>Disposición Transitoria Primera</p>	<p>El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p>

Cuadro Anexo No. 4
Subvenciones concedidas por AECID para el proyecto según “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”, según su finalidad

Subvenciones	Finalidad
<p>Primera Subvención: 1708/09</p>	<p>La realización del proyecto “Apoyo al fortalecimiento de las Instituciones y Procesos de Reforma/Gobernabilidad Democrática en el País”, a fin de contribuir a la reforma democrática del Estado Ecuatoriano, a través del apoyo a actividades como la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial, la transformación de la justicia en Ecuador (diseño del Consejo de la Judicatura, de la Carrera Judicial y de la Escuela Judicial).</p>
<p>Segunda Subvención: 2122/10</p>	<p>Intervención del proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”, que tiene como finalidad fortalecer la institucionalidad judicial mediante el apoyo a la coordinación y seguimiento del programa de implementación a las instituciones y procesos establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial, y a tal fin se persiguen los siguientes resultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acompañamiento al Consejo Consultivo de la Función Judicial y al Consejo de la Judicatura, en la coordinación y seguimiento al Programa de Implementación del COFJ, 2. Fortalecimiento institucional del Sector Justicia, mediante la generación de información, estudios y evaluación de resultados de ejecución del Programa de Implementación del COFJ, 3. Diseño y ejecución de una agenda de acuerdos interinstitucionales y participación ciudadana para la ejecución del Programa de Implementación del COFJ que fomente la evaluación de resultados y la debida rendición de cuentas a la población ecuatoriana.
<p>Tercera Subvención: 1470/11 Cuarta Subvención: 2012/SPE/0400 147</p>	<p>Financiar la Intervención del proyecto “Apoyo a la Reforma del Sector Justicia en Ecuador”, cuya finalidad es contribuir a la reforma del Sector Justicia en Ecuador, teniendo como base el Código Orgánico de la Función Judicial. Se persigue el acompañamiento de dos proyectos:</p> <p>“Proyecto de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia”, que implica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño del modelo organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial, 2. Diseño de un Sistema de Carrera Judicial. 3. Diseño de la Escuela Judicial. 4. Diseño de un plan de comunicación del programa de implementación. 5. Diseño del Plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial. <p>“Proyecto de Implementación y Fortalecimiento de la Escuela Judicial ecuatoriana”, que tiene como finalidad que la escuela se constituya como organismo con medios suficientes de capacitación y formación que garantice la profesionalización de las carreras judicial, fiscal y de defensoría pública. Por tanto, la estructuración de una escuela judicial para todos los organismos de la función judicial, el diseño de modelos pedagógicos, y herramientas de formación inicial y continua, capacitación y diseño de un sistema de procesos para la implementación de seguimiento y evaluación.</p>

Fuente: AECID, Resoluciones de Concesión.

Elaboración: Equipo evaluador CEPLAES.

Cuadro Anexo No. 5
Preguntas de la Consulta Popular 2011- Enmiendas constitucionales

Pregunta	Régimen de Transición	Enmienda en la Constitución
No.4: ¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?	<p>El artículo 20 del Régimen de Transición dirá: "Se disuelve el actual pleno del Consejo de la Judicatura. En su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político.</p> <p>Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerán sus funciones por un período improrrogable de 18 meses. El Consejo de la Judicatura definitivo se conformará mediante el procedimiento establecido en la Constitución enmendada. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social asegurará que los miembros del nuevo Consejo de la Judicatura estén designados antes de concluidos los 18 meses de funciones del Consejo de la Judicatura de transición.</p> <p>Queda sin efecto el concurso de méritos y oposición que lleva a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de los nuevos vocales del Consejo de la Judicatura".</p> <p>Suprímase la disposición transitoria primera del Código Orgánico de la Función Judicial.</p>	<p>Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados, y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, quien lo presidirá; por el Fiscal General del Estado; por el Defensor Público; por la Función Ejecutiva; y por la Asamblea Nacional.</p> <p>Los delegados mencionados en el inciso anterior, serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana.</p> <p>El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p> <p>Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.</p> <p>El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.</p>
No. 5 ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5?		

Elaborado: Equipo evaluador CEPLAES

Anexo 6: Productos por componentes

Como resultado de la ejecución del Proyecto, desde enero de 2009 hasta febrero de 2016, la Función Judicial cuenta con varios productos que han contribuido a viabilizar la transformación del Sistema de Administración de Justicia, en el marco de la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial.

A continuación se presentan estos productos según subvenciones concedidas, por componentes del Proyecto.

Subvención 03000140/1708/09³²

Monto: 200.000 € – 301.360 USD

Período de ejecución: 24 meses

A partir del 01 de julio de 2009

Una prórroga concedida por 6 meses

Componente 1: Diseñado el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración y control disciplinario de la Función Judicial.

1.1 Documentos realizados para definir el modelo de gestión y diseño estructural del Consejo de la Judicatura

- Diseñado el nuevo modelo organizacional de la Función judicial (elaborado por el equipo del proyecto).
- Diseñado el Sistema de Información Geográfica del Sector Justicia.
- Diseñado el Plan Emergente para la Función Judicial.
- Diseñado el Plan de Transformación de la Justicia.

1.2 Documentos sobre los procesos organizacionales acordes al modelo de gestión y diseño organizacional del Consejo de la Judicatura

- Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura en gestión de recursos humanos (PNUD – consultor Fernando Graffe).
- Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura en gestión del ciclo presupuestario (PNUD; consultor Oscar Navarro)
- Informe sobre la gestión del Consejo de la Judicatura en compras y manejo de inventarios (PNUD - consultor Oscar Angulo)

1.3 Documento sobre costos de implementación de la estructura propuesta y funcionamiento regular del Consejo de la Judicatura y sus dependencias

- Propuesta de nuevo modelo de gestión.

³² La información de los productos obtenidos de la ejecución de esta subvención, se obtuvo de los siguientes documentos: 1) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 1708/09, octubre de 2011. Informe cumplimentado por Katty Pazmiño Lemos, Gerente de Proyecto; 2) AECID, Cierre Subvención 1708/09 del Proyecto "Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial y Transformación de la Justicia", firmado por Juan Arroyo.

Componente 2: Diseñado el Sistema de Carrera Judicial

2.1 Productos realizados (documentos o informes) sobre la línea de base cualitativa y cuantitativa de la producción judicial

- Aspectos cualitativos y cuantitativos de la línea de base de la producción judicial (PNUD - consultor Luis Pásara).

2.2 Documentos que contengan el plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, ascenso, escalafón, evaluación y control disciplinario de la Carrera Judicial con análisis de costos y riesgos.

- Realizado el documento de formulación del proyecto de junio del 2010
- Estudio de los elementos a considerar para la implantación de las carreras de la función judicial, en especial la carrera judicial y la carrera fiscal (realizado por la COMJIB; consultor Francisco Moreno Carrasco, FGE de España)
- Criterios para el sistema de Ingreso a la Carrera Judicial (COMJIB)
- Sistema de permanencia, ascenso y escalafón (COMJIB; E. Domínguez).
- Sistema de Evaluación del Desempeño y control disciplinario (COMJIB; E. Domínguez).

Componente 3: Diseño de la Escuela Judicial

3.2 Documento con el modelo funcional y plan de implementación con análisis de costos y riesgos de la implementación de la Escuela Judicial

- Realizado el documento de formulación del proyecto.
- Informe sobre la futura estructura de la Escuela Judicial (COMJIB; L. Vilaboy)
- Diseño de la estructura y organización de la Escuela Judicial (COMJIB; E. Domínguez)
- Diseño de la malla curricular para formación inicial y formación continua COMJIB; E. Domínguez)

Componente 4: Diseño del Plan de Comunicación del programa de implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.

4.1 Documentos que definan la estrategia comunicacional que deberá seguir el proceso de implementación de la nueva estructura orgánica, la carrera judicial y la escuela judicial.

- Diseñado el proyecto de Comunicación Institucional de la Función Judicial que es parte del programa COFJ.

4.4 Realizar y difundir publicaciones en los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas.

- Se publicaron los siguientes libros: Memorias “Plan de Implementación del Código Orgánico de la Función Judicial” y “Transformación del Sistema de la Justicia en Ecuador”.

Componente 5: Diseñado el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.

5.1 Productos realizados (documentos o informes) que contengan el plan de acompañamiento a la implementación de la nueva estructura orgánica y procesos organizacionales, para la Cooperación Internacional.

Elaborado por:
Leonor Fernández y Carmen Hernández

- Plan de acompañamiento a la implementación de la nueva estructura orgánica y procesos organizacionales, para la Cooperación Internacional (PNUD - consultor Luis Pásara).

Subvención 03000539/2122/10³³

Monto: 300.000 Euros – 420.090 USD

Período de ejecución: 24 meses

A partir del 22 de marzo de 2011

Componente 1: Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.

1.2 Documentos sobre los procesos organizacionales acordes al modelo de gestión y diseño organizacional del Consejo de la Judicatura

- Propuesta de Creación de juzgados y centros de mediación a nivel nacional.
- Propuesta para la articulación de los servicios de seguridad y justicia.
- Propuesta para la Territorialización de los servicios de justicia a nivel de distrito y circuito.
- Propuesta de creación de Zonas de seguridad y justicia.
- Propuesta de estructura orgánica de los juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia.

1.4 Diseñar un modelo de gestión interinstitucional de los Organismos del Sector Justicia.

- El MJDHC definió con el Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, y Defensoría Pública un modelo de gestión interinstitucional para la Unidad Especializada en Delitos Flagrantes que contiene los lugares de custodia; la "Unidad de Aseguramiento Transitorio". Los resultados fueron: 1) Flujo-grama del Modelo de Gestión para la Unidad de Delitos Flagrantes; 2) Descripción operativa de la Unidad de Delitos Flagrantes; 3) Flujo- grama de la Unidad de Aseguramiento Transitorio UAT; 4) Descripción operativa de la UAT.

1.5 Diseñar modelos de gestión para juzgaduras.

- Diseñado el nuevo "Modelo de Atención de nuevas Unidades Judiciales especializadas en Violencia contra la Mujer" y su flujo- gramas.
- Propuesta de creación de dos unidades especializadas en violencia contra la mujer y la familia en el cantón San Lorenzo (Esmeraldas) y en el cantón Macas (Morona Santiago).
- Seguimiento a la implementación de las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC); en las ciudades de Quito y Guayaquil se contemplan modelos específicos para tratar las flagrancias (delitos, contravenciones y violencia intrafamiliar) en unidades especializadas.

³³ La información de los productos obtenidos de la ejecución de esta subvención, se obtuvo de los siguientes documentos: 1) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 2122/10, octubre de 2013, presentado por Rubén Ricaurte, Asesor Ministerial Proyecto COFJ; 2) AECID, Informe de Seguimiento Subvención 2122/10 del Proyecto " Implementación Del Código Orgánico De La Función Judicial Y Transformación De La Justicia", firmado por Juan Arroyo.

Con el Ministerio del Interior se ha indicado la construcción de seis de las 10 unidades que se crearán (Esmeraldas, Quevedo, Manta, Santo Domingo, Ambato, Durán).

- Elaboración de una "Propuesta Institucional de un Plan de Transición de las Comisarías a las nuevas Unidades Judiciales Especializadas en Violencia contra la Mujer y Familia" (Anexo 2 del informe del MJDHC).
- Contratación de un sistema informático que permite la interconectividad entre la Unidad de Aseguramiento Transitorio del MJDHC y demás actores de la Unidad de Delitos y Contravenciones Flagrantes. (Anexo 3 del informe del MJDHC).
- Propuesta de Implementación del Sistema de Atención Horaria para los Jueces Competentes en casos de violencia contra la mujer y la familia (Anexo 4 del informe del MJDHC). El documento cuenta con una propuesta de atención horaria específica para los juzgados y unidades judiciales especializadas en violencia y un sistema de atención por turnos alternando los juzgados a implementarse por distrito.

Componente 2: Diseñado y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial.

2.2 Documento que contengan el plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, ascenso, escalafón, evaluación y control disciplinario de la Carrera Judicial con análisis de costos y riesgos.

- Se informa en el período el trabajo conjunto del MJDHC y del Consejo de la Judicatura en Transición para definir los productos que necesitan en Carrera Judicial, en las que ha participado el experto chileno Jaime Arellano.
- Conformación del Comité Técnico Interinstitucional para la reforma constituido por los delegados del Consejo de la Judicatura en Transición, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y MJDHC.
- Documento de "Análisis Técnico – Político del Estado de Situación del sistema de Carreras de la Función Judicial"
- Documento de "Lineamientos de Carrera sobre los que se construyen los sistemas de promoción y ascenso"
- Consultoría del diseño de promoción y ascenso de las carreras de la función judicial (Jaime Arellano Quintana).

Componente 3: Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.

3.2 Documento con el modelo funcional y plan de implementación con análisis de costos y riesgos de la implementación de la Escuela Judicial.

- En Octubre del 2011 la COMJIB presenta su propuesta de apoyo a la Escuela Judicial, sin componente de Carrera Judicial que no es aceptada por el Consejo de la Judicatura en Transición hasta agosto del 2012, en la que se acepta pero sólo para personal directivo, de administración y docentes con algunas observaciones. La COMJIB presenta su nueva propuesta al Consejo de la Judicatura de Transición a mediados de septiembre del 2012 y en Febrero del 2013 aún no había sido contestada por el Consejo de la Judicatura en Transición, que ya no está en funciones por lo que se plantea dar por rechazada la propuesta hasta que se pueda avanzar más en un diálogo directo con el nuevo Consejo de la Judicatura que tiene ya un mandato por seis años.

Componente 4: Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.

4.1 Documentos que definan la estrategia comunicacional que deberá seguir el proceso de implementación de la nueva estructura orgánica, la carrera judicial y la escuela judicial.

- Propuesta metodológica para la conformación y funcionamiento de la Veeduría Internacional que hará seguimiento al Programa de Reestructuración de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura de Transición.

4.2 Realizar espacios de participación ciudadana de seguimiento de la implementación del COFJ.

- Se informa del acercamiento del MJDC al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para realizar asambleas ciudadanas sobre el proceso de reforma de la justicia en Ecuador.
- Propuesta de evento de rendición de cuentas del proyecto COFJ en la incidencia de la reforma.
- Propuesta de foros ciudadanos sobre el proceso de reforma de la justicia en Ecuador.

4.4 Realizar y difundir publicaciones en los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas.

- Boceto publicaciones entregadas en el último cuatrimestre del 2012.
- Evento sobre gestión del proyecto COFJ y su aporte a la Reforma de la Justicia. Se realizó del 20 al 23 de noviembre de 2012 en Quito tratando los siguientes temas; Aportes técnicos a los ejes de reforma, Avances del Proceso de Reforma de la Justicia y jornadas de capacitación en las siguientes materias; Administración y gestión de judicaturas, Estado y servicios públicos, planificación de servicios de justicia en el territorio, conocimientos de teoría de la oralidad, calidad y transparencia, defensa y proceso, defensa pública y sistema internacional de derechos humanos. Los ponentes fueron expertos españoles contratados por la COMJIB, de la Defensoría Penal Pública de Chile, de la Universidad de Talca de Chile y de la Defensoría Pública de Guatemala.
- Foros ciudadanos sobre el proceso de reforma de la justicia en Ecuador; el objeto fue realizar una serie de foros para recabar insumos, perspectivas y aportes de la ciudadanía al proceso de reforma de la justicia en el Ecuador. Se efectuaron 3 foros en Ambato, Tena y Portoviejo del 6 al 27 de octubre del 2012, retransmitidos vía virtual a 18 ciudades utilizando para la recepción la infraestructura facilitada por la Asamblea Nacional y sus casas legislativas. (Informe en anexo 10).
- Seguimiento al Plan de Reestructuración de la Justicia. Se ha instrumentalizado un procedimiento por el que mensualmente se da seguimiento a 12 compromisos con el sistema SIGOB en los siguientes temas; Plan justicia, formación de jueces, incremento de salas, estadísticas de causas despachadas, acuerdos de reparación, medidas sustitutivas de prisión preventiva, solución de audiencias fallidas, complejo judicial, informe de causas represadas e informe sobre cifras de flagrancia.
- Documento de análisis del proceso de reforma de justicia ecuatoriana; da una visión general de los asuntos que quedan por resolver y diagnostica la situación del proceso de reforma de la justicia como solución a la crisis del sistema.

Componente 5: Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.

5.1 Productos realizados (documentos o informes) que contengan el plan de acompañamiento a la implementación de la nueva estructura orgánica y procesos organizacionales, para la Cooperación Internacional.

- Plan de Acompañamiento al Proceso de Reforma Judicial (Noviembre 2011).
- El 3/04/2012 se suscribió el Convenio de Acompañamiento Técnico al proceso de reforma de la justicia entre el MJDHC y el Consejo de la Judicatura en Transición.
El objeto del Convenio fue crear un marco de cooperación interinstitucional que permita establecer los acuerdos necesarios en el proceso de reforma judicial ecuatoriana, para implementar actividades de investigación e intercambio de conocimientos de forma concurrente y coordinada. Los insumos son realizados con recursos del MJDHC y no tienen naturaleza vinculante y requieren de la aprobación del CJT.

5.2 Conformar un equipo, compartiendo información y asesorando a las contrapartes en el seguimiento a la implementación del programa COFJ.

- Se incorporó una coordinadora y una analista en el área de gestión de información y seguimiento en la UTG del MJDHC, con la idea de generar información estadística que pondrá a disposición de las Subsecretarías del MJDHC, CJT, Fiscalía, Defensoría etc.
- La decisión más trascendental del periodo se basa en la indicación del nuevo Anexo III del Marco de Asociación España-Ecuador que no permite seguir financiando con cargo a recursos de la AECID Unidades Técnicas de Gestión, por lo que desde enero del 2013 el MJDHC asume la financiación de la Unidad de la Reforma en su totalidad por un importe estimado anual de 227.086,31.- USD.

5.3 Apoyar al diseño de política de la reforma de la justicia

- Convenio de acompañamiento técnico al proceso de reforma firmado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y el Consejo de la Judicatura de Transición.
- Documento: “Análisis del impacto de la reforma al sistema judicial ecuatoriano”.

5.4 Apoyar al fortalecimiento institucional para la reforma y transferencia de conocimientos.

- Mapas de ubicación de las instituciones y organismos relacionados con la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar a nivel nacional.
- Propuesta de implementación de servicios de denuncia y atención para víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.
- Modelo de datos conceptual para la base de datos de reforma de la justicia; la base de datos combina datos e información de varias fuentes; Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, SENPLADES, Policía Judicial, Consejo de la Judicatura, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia. Por ejemplo, la ONU ha solicitado datos estadísticos de prisión preventiva al MJDHC contestados con la base de datos.
- Modelo de datos Físico para la base de datos respecto de judicaturas y causas a nivel nacional
- Se actualizó el sistema de Información Geográfica con la ubicación de las nuevas sedes judiciales, de los centros de privación de libertad por categorías de atención y se georreferenciaron los Centros de Mediación y Arbitraje y los servicios de defensoría pública.

Subvención 03000886/1470/11³⁴

Monto: 870.000 € (500.000 € para MJDHC y 370.000 € para el Consejo de la Judicatura) - 1.136.294,27 USD

Período de ejecución: 30 meses

A partir del 07 de marzo de 2012

Incluye una prórroga de seis meses

Componente 1: Diseñado y en ejecución el Modelo Organizacional del Consejo de la Judicatura y dependencias judiciales /organismos jurisdiccionales / en el ámbito de la jurisdicción / división territorial judicial.

1.2 Documentos sobre los procesos organizacionales acordes al modelo de gestión y diseño organizacional del Consejo de la Judicatura

- Informe de evaluación para la implementación de Unidades Penales (Flagrancias y Juzgados).

Componente 2: Diseñado y en ejecución el Sistema de Carrera Judicial.

2.2 Documento que contengan el plan y estrategia de implementación de los sistemas de ingreso, permanencia, ascenso, escalafón, evaluación y control disciplinario de la Carrera Judicial con análisis de costos y riesgos.

- Informe Técnico Final de Consultoría del Sistema de Promoción y Ascenso de las Carreras de la Función Judicial.
- Reglamento del sistema de promoción y ascenso de las carreras de la Función Judicial

Componente 4: Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.

4.2 Realizar espacios de participación ciudadana de seguimiento de la implementación del COFJ.

- Se desarrollaron veintiún eventos de participación ciudadana y rendición de cuentas realizado en coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Asamblea Nacional, con la participación de veedores nacionales y agrupaciones sociales, con el objeto de dar seguimiento al proceso de Reforma Judicial.
- Se desarrolló espacios de participación a través del evento de lanzamiento de la agenda de participación ciudadana.

4.3. Diseñar una agenda de participación ciudadana

- Se diseñó e implementó una agenda de participación ciudadana y rendición de cuentas.

4.4 Realizar y difundir publicaciones en los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas.

³⁴ La información de los productos obtenidos de la ejecución de esta subvención, se obtuvo del documento: 1) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 03000886/1470/11, julio 2016, elaborado por Verónica Salazar Llerena, Directora de Gestión Interinstitucional y Proyecto con el sector Justicia, subrogante.

- Se realizaron materiales de impresión y fotografía.

Componente 5: Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.

5.2.1. Auditoría Externa a los gastos realizados para la ejecución del proyecto COFJ con resultados provenientes de la subvención de Cooperación Española 2014 (1470/11)

- Auditoría Externa a los gastos realizados para la ejecución del proyecto COFJ con resultados provenientes de la subvención de Cooperación Española 2122/10, ejecutada

5.4 Apoyar al fortalecimiento institucional para la reforma y transferencia de conocimientos.

- Se contrató una empresa de capacitación y se ejecutó el seminario internacional en Derecho Penal: Proporcionalidad de la Pena.
- Se realizaron los talleres de trabajo interinstitucional para el fortalecimiento y la transferencia de conocimientos.
- Se realizaron Mesas de trabajo interinstitucional para el fortalecimiento y transferencia de conocimientos.

5.5 Gestión de información y seguimiento al proceso de reforma.

- Generación requerida de mapas de los Servicios del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Generación requerida de mapas de la Ubicación de las Defensorías Públicas y Consultorios Jurídicos Gratuitos.
- Generación requerida de mapas del Índice de Justicia de Paz.
- Se realiza el ingreso semanal de Información consolidada de detenidos en flagrancia del Informe presentado por la Mesa de Justicia.
- Ingreso de la Información Estadística Semanal de los Centros de Privación de Libertad – Personas Privadas de Libertad (PPL) a la Base de Datos Justicia.
- Actualización de la Base de Datos Justicia con las dependencias y causas administradas por la Defensoría Pública (Consultorios Jurídicos Gratuitos y Defensorías Públicas).
- Generación de reportes obtenidos de la Base de Datos Justicia como contestación a solicitudes de información a nivel interno del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Generación de reportes para dar contestación a necesidades en el Informe de Evaluación para la Implementación de Unidades Penales (Flagrancias y Juzgados), requeridos por la Señora Ministra de Justicia.
- Actualización de la Base de Datos Justicia con información obtenida del Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado.
- Adquisición de herramientas informáticas: Software Estadístico SPSS

Subvención 2012/SPE/0400147³⁵

Monto: 250.000 € (125.000 € para MJDHC y 125.000 € para el Consejo de la Judicatura) - 333.142,21 USD

Período de ejecución: 30 meses

A partir del 08 de agosto de 2013

Incluye una prórroga de seis meses

Componente 3: Diseño y ejecución de la Escuela Judicial.

3.1.1 Asistencia técnica vinculada con universidades y capacitación a operadores de justicia, abogados en libre ejercicio y docentes universitarios a nivel nacional con la participación de técnicos especializados en materias penales y no penales.

- Asistencia técnica vinculada con universidades y capacitación a operadores de justicia, abogados en libre ejercicio y docentes universitarios a nivel nacional con la participación de técnicos especializados en materias penales y no penales, realizada.
- Mediante OFICIO-CJ-EFJ-2016-251 de 8 de marzo de 2016, la Abg. Patricia Andrade Baroja, Directora Nacional de la Escuela de la Función Judicial, remite a la Directora de Gestión Interinstitucional y Proyectos con el Sector Justicia, informe técnico y económico del proyecto COFJ, exponiendo lo siguiente: (...) La estrategia 4.4. "Institucionalizar y fortalecer la Escuela de la Función Judicial", del Objetivo 4. "Institucionalizar la meritocracia en el sistema de Justicia" del Plan estratégico de la Función Judicial advierte que uno de los mayores desafíos que tiene la institución en el presente, es el de capacitar a todas y todos los servidores Judiciales y operadores de Justicia a nivel nacional, al ser así el apoyo de la Agencia Española de Cooperación internacional para el desarrollo - AECID, a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos fortaleció temas académicos específicos a diversos grupos objetivos como son además de nuestras Juezas y Jueces, los operadores de Justicia, así como abogados en libre ejercicio y estudiantes universitarios de las carreras de derecho a nivel nacional, alcanzando una participación general de 3.145 asistentes presenciales en todos los eventos académicos promocionados en las principales provincias del País.

3.2.1 Convención Nacional de Corte de Apelación y Casación

- Convención Nacional de Corte de Apelación y Casación, realizada. "Se pudo alcanzar por primera vez en un evento académico que congregó a todos los jueces de Corte Provincial a nivel nacional y logre promover la participación y debate a través de mesas de trabajo, generando el análisis minucioso de las posibles dudas respecto al recurso de apelación, con su respectivo planteamiento de soluciones, además su análisis y exposición en plenaria".

Componente 4: Diseñado y en ejecución el Plan de Comunicación del Programa de Implementación de la nueva estructura orgánica, carrera y escuela.

³⁵ La información de los productos obtenidos de la ejecución de esta subvención, se obtuvo del documento: 1) MJDHC, Informe de Cierre Subvención 2012/SPE/0400147, septiembre 2017, presentado por Yadira López, Directora de Gestión Interinstitucional y Proyecto con el Sector Justicia..

4.2 Realizar espacios de participación ciudadana de seguimiento de la implementación del COFJ.

- Contratación y ejecución del servicio de edición, corrección de estilo, elaboración de artes, diseño editorial, diagramación, estructuración e impresión de las publicaciones del Proyecto COFJ respecto de la reforma de justicia.

Componente 5: Diseñado y en ejecución el plan de acompañamiento a la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial para la Cooperación Internacional.

5.1.1. Consultoría para la georreferenciación de la articulación de los servicios de justicia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Defensoría Pública y Consultorios gratuitos del país

- Consultoría para la georreferenciación de la articulación de los servicios de justicia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Defensoría Pública y Consultorios gratuitos del país, ejecutada. Esta consultoría permitió que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, cuente con una base de datos georreferenciada de sus dependencias, así como de las dependencias de la Defensoría Pública y Consultorios Jurídicos Gratuitos de Universidades, datos que contribuyen al estudio de la planificación y administración de los servicios de justicia.

5.1.3. Consultoría para el diseño, adquisición, implementación y capacitación en el manejo de Geoportal del Sistema de Información Geográfica de Justicia /MJDHC

- Consultoría para el diseño, adquisición, implementación y capacitación en el manejo de Geoportal del Sistema de Información Geográfica de Justicia /MJDHC, ejecutada. Esta consultoría permitió que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, cuente con un sistema de Geoportal, que provea a usuarios tanto internos como a la ciudadanía en general, información actualizada en contenidos estadísticos e indicadores de los Centros de Privación de Libertad de Personas Adultas en Conflicto con la Ley (PACL) y de Adolescentes Infractores; e información geográfica de las dependencias del MJDHC, Defensoría Pública y Consultorios Gratuitos de Universidades

5.2.1. Auditoría Externa a los gastos realizados para la ejecución del proyecto COFJ con resultados provenientes de la subvención de Cooperación Española 2014 (1470/11)

- Auditoría Externa a los gastos realizados para la ejecución del proyecto COFJ con resultados provenientes de la subvención de Cooperación Española 2014 (1470/11), ejecutada
- Auditoría Externa a los gastos realizados para la ejecución del proyecto COFJ con resultados provenientes de la subvención 2012/SPE70400147 de Cooperación Española, ejecutada.