

# Hitos y perspectivas

## de la Procuraduría General del Estado

### CONTEXTO HISTÓRICO:

- En pocos días más se cumplen 91 años desde que el Doctor Isidro Ayora, Presidente Interino de la República, sancionó el Decreto Supremo No. 188 de 2 de agosto de 1928, con el que se creó la PGE.
- Dicha creación se produjo en medio de un contexto internacional complejo, marcado por el inicio de lo que se denominaría la Gran Depresión de los años 30, así como en lo nacional, por una crisis institucional del Estado ecuatoriano, que urgía por profundas reformas modernizadoras en el sector económico y en la estructura de la administración pública. Esto último, junto con las recomendaciones de los expertos de la Misión Kemmerer, originaron cambios en la estructura del Estado que, en su mayor parte, se mantienen hasta la actualidad, destacándose – igualmente - la creación de instituciones como el Banco Central del Ecuador o la Contraloría General del Estado.
- En su primer medio siglo de existencia, la Procuraduría fue transitando desde una entidad dependiente de la Función Ejecutiva, hasta alcanzar con la Constitución de 1979 el reconocimiento de su plena autonomía y personalidad jurídica, la misma que ha sido ratificada por las constituciones posteriores.

### SITUACIÓN ACTUAL:

- Hoy en día, el panorama mundial es distinto al que se vivió noventa y un años atrás, pero enfrenta desafíos de igual o mayor magnitud, como son, entre otros, los efectos del cambio climático, una economía globalizada, la asunción de la sociedad del conocimiento, la progresividad de los derechos humanos, el



gobierno abierto en Estados democráticos y la lucha contra la corrupción en el manejo de los recursos públicos.

- El Ecuador de hoy es, también, diferente al que presenciaron los miembros de la Misión Kemmerer. Las responsabilidades del Estado, a la luz de los derechos, garantías y libertades plasmadas en la Constitución vigente, son mucho más exigentes y contrastan con las limitaciones - sobre todo - en las capacidades financieras y tecnológicas del sector público.
- En este escenario, la Constitución ecuatoriana asigna a la Procuraduría General del Estado la representación judicial y patrocinio del Estado y sus instituciones, junto a la asesoría legal y absolución de consultas, así como el control de la legalidad de actos y contratos en el sector público.
- Para cumplir con esta misión, el texto constitucional es claro y categórico al señalar que este organismo es por técnico jurídico, lejos – por tanto – de sesgos políticos, económicos o de cualquier otra índole, e incalificable en la defensa del interés público y el patrimonio estatal de todas y todos los ecuatorianos.
- Indispensable, igualmente, es que la defensa jurídica que realiza este organismo se encuentre sustentada en la autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, que le atribuye la propia Constitución.
- Durante los últimos años, la PGE se ha organizado en torno a seis áreas de trabajo: Patrocinio nacional, asuntos internacionales y arbitraje, derechos humanos, mediación, consultoría y contratación pública.
- Su despliegue territorial se ha compuesto de una oficina matriz en la ciudad de Quito, cinco oficinas regionales con sede en Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Loja y Riobamba, así como 14 oficinas provinciales y un conjunto aproximado de 500 servidoras y servidores.
- En estas condiciones, al asumir el cargo de Procurador General del Estado, hace prácticamente un año, en la gestión de la entidad se destacaban los siguientes indicadores:

- 96.000 causas en patrocinio nacional
  - 36 causas activas a nivel internacional
  - 238 causas activas en Derechos Humanos
  - 1.160 procesos de mediación
  - 540 consultas legales
  - 350 casos de control de legalidad en contratación pública
- Por su parte, el presupuesto anual de la institución, como había sucedido durante los últimos cinco años, estribaba en un promedio de 33 millones de dólares, de los cuales, más del 50% por cierto se destinó al pago de estudios jurídicos internacionales contratados para la defensa del Estado ecuatoriano frente a demandas presentas en su contra ante cortes y tribunales internacionales.
- Dentro del presupuesto de la institución, en los últimos dos años no se había considerado el rubro de capacitación al personal, y el último que se había asignado para este fin en el 2016, era de aproximadamente 80 mil dólares.

## **PRIORIDADES DE GESTIÓN:**

- Con esta coyuntura, conscientes de que empezaba una dura tarea, pero sobre todo una jornada cívica y de compromiso con nuestro país, junto a mi equipo técnico de trabajo, trazamos una agenda estratégica organizada en función de las siguientes prioridades:
- Determinar el estado de situación de la Procuraduría. Dispuse a los directores realizar una evaluación ecuaníme pero exhaustiva de las diferentes dependencias y solicité al señor Contralor General del Estado, la realización de acciones de control de la gestión financiera y administrativa, pero muy especialmente de los contratos de estudios jurídicos internacionales.
  - Mejorar el clima de trabajo en la institución. Integrar al personal en una mística de trabajo, superando diferencias del pasado, es un factor indispensable para el funcionamiento de cualquier entidad, y en esa línea hemos buscado la necesaria cohesión interna.



- Retomar la defensa de la autonomía y el rol técnico jurídico de la Procuraduría. Este es un hito necesario que, además, contribuye al restablecimiento de la institucionalidad del Estado, que estuvo afectada por una nociva concentración del poder.
- Fortalecer las medidas de prevención y arreglo alternativo de disputas con el Estado. Para ese fin, dispuso el desarrollo de mecanismos oportunos de asesoría legal a los equipos jurídicos del Estado y el uso del diálogo y la mediación para el manejo de conflictos.
- La reactivación de la capacitación del talento humano de la institución. Pese a que el nivel de preparación profesional del personal de la Procuraduría es muy alto, y que en eso descansa buena parte del prestigio que tradicionalmente ha tenido esta institución; la capacitación constante y a todo nivel, es un requisito fundamental para una defensa jurídica eficiente y efectiva.
- Finalmente, sin perjuicio de otras, se priorizó la necesidad de gestionar un proyecto que, contando con los recursos necesarios, permita modernizar y fortalecer los procesos de la institución, a través de un modelo de gestión a tono con los desafíos que antes he comentado.

## HITOS

- En torno a estas prioridades estratégicas, el trabajo en este primer año al frente de la Procuraduría General del Estado ha sido intenso. El camino por recorrer para posicionar a la institución con las demandas de los tiempos es aún significativo, pero me place advertir que ya tenemos importantes avances.
- Un primer hito ha sido la renegociación de los contratos con estudios jurídicos internacionales, que ha permitido un ahorro para el país en los costos de la defensa internacional del Estado, en un porcentaje de un 12 a un 15 % menor al originalmente pactado. De la mano con ello, se ha reformado la normativa de contratación de estudios jurídicos internacionales, introduciendo requisitos y



procedimientos que aseguren competitividad, precio justo, control del trabajo y mayor participación del talento humano local.

- Ha sido clave, igualmente, la creación de una nueva área misional, destinada al desarrollo de iniciativas legislativas y promoción de la investigación jurídica. Con base a este esfuerzo, se ha logrado presentar ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley que devuelva a la Procuraduría el control previo de la legalidad en la contratación pública. Un factor que, llevado de manera eficiente, contribuirá a la prevención de fallas o incumplimientos del marco normativo de los contratos y aportará al objetivo nacional de la transparencia y lucha contra la corrupción.
- Se ha retomado con fuerza la presencia en persona del Procurador y de su equipo técnico jurídico de patrocinio nacional e internacional, en los litigios que comprometen de manera significativa el patrimonio y el interés público, así como los derechos humanos.
- Hemos reducido entre un 30% a 40% las abstenciones ante consultas jurídicas realizadas por las instituciones del Estado, sobre la inteligencia o adecuada aplicación de la ley.
- Se ha implementado el proyecto de Asesoría Legal Externa, a través de una plataforma electrónica, que permitirá orientar a más equipos jurídicos del Estado en menos tiempo, sobre la adecuada aplicación del marco jurídico.
- Se ha fortalecido el Plan Anual de Capacitación del talento humano de la Procuraduría, incluyendo necesidades del personal técnico y administrativo, con un presupuesto que, más allá de duplicar el monto de los anteriores años, aún es limitado y debe seguir creciendo en los siguientes años.
- Se han incrementado los cursos de asesoría y capacitación legal a los equipos jurídicos del Estado a nivel nacional, destacándose la participación de delegados de gobiernos autónomos descentralizados, gracias a los convenios de cooperación suscritos con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

- Hemos incrementado los procedimientos a cargo de nuestro Centro de Mediación y la firma de actas de acuerdos en un 100%, lo que indica que se ha reducido en forma relevante el índice de litigiosidad y conflictos para la administración pública.
- Hemos alcanzando en un año cuatro acuerdos de casos de violaciones de derechos humanos. Cabe anotar que en los últimos diez años se habían conseguido tres acuerdos de esta naturaleza. Esto abona al reconocimiento del Estado ecuatoriano como garante de los derechos de las personas, reduce el monto de cuantiosas indemnizaciones y reintroduce al país en los foros internacionales que promueven las responsabilidades de los Estados en esta materia. Un ejemplo de esto último será la realización del Tercer Foro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en Quito, en noviembre de este año, con la presencia de los miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Se han logrado varios avances, pero entre ellos uno muy importante, que nos convoca al espacio de reflexión de este día, es el arranque del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la PGE, en el marco del Programa de Modernización de la Administración Financiera, que ejecuta el Ministerio de Economía y Finanzas y con el crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este proyecto, que tiene cuatro años de duración, incluye cinco componentes, donde sobresale de la implementación de un modelo de gestión para la institución, el robustecimiento de la defensa jurídica del Estado a través de la capacitación, la asesoría legal preventiva a los equipos jurídicos del Estado, la implantación de un sistema tecnológico que permita una actuación más oportuna y un adecuado intercambio de información con las demás entidades del Estado, así como una significativa reducción del flujo de demandas del Estado y una disminución considerable del stock de juicios que debe atender esta institución.

Todos estos avances contribuyen a una mejor defensa del interés público y del patrimonio del Estado, lo que, por supuesto redundará en un mejor manejo de los recursos de los ciudadanos, en el respeto y garantía de sus derechos humanos, en la seguridad jurídica para la inversión y el comercio, y en la construcción de una sociedad democrática y sustentable. Pero, además, estos avances evidencian



la estrecha relación que tiene la defensa jurídica del Estado con el riesgo que generan las disputas de juicios y arbitrajes sobre la estabilidad y buena marcha de las cuentas fiscales. Precisamente esta relación es uno de los factores que no se habían destacado en el pasado, pero que en la actualidad juega un papel protagónico en las estrategias de los Estados a la hora de defender jurídicamente sus intereses. Por ello, es uno de los ejes de la reflexión de la jornada que sigue a continuación.

Los otros dos ejes, no son menos trascendentes, y refieren, por una parte, a los modelos de gestión que han prevalecido en la defensa jurídica de los Estados, y por otra, a los instrumentos que se han utilizado para reforzar dicha defensa desde la formación del talento humano hasta la automatización de los procesos institucionales de los cuales depende. Para ello se encuentran especialistas de cinco países hermanos como son Colombia, Chile, Costa Rica, Uruguay y España, cuyas lecciones aprendidas serán expuestas en este día.

Finalmente, quiero reiterar mi agradecimiento a los personeros del Banco Interamericano de Desarrollo, por el apoyo en la organización de este encuentro y su disposición para impulsar el proyecto de fortalecimiento institucional de la Procuraduría General del Estado; así como al Ministro de Economía y Finanzas, Economista Richard Martínez, quien no dudó en ningún momento en promover el fortalecimiento de los lazos de cooperación con la Procuraduría e impulsar el financiamiento del mencionado proyecto. Igualmente, al IAEN, a través de su rector, por el apoyo académico que nos está brindando. Y, como no podría ser de otra forma, el agradecimiento a los servidores y servidores que hacen día a día que la Procuraduría General del Estado sea una de las entidades nacionales más respetadas y comprometidas con los grandes objetivos nacionales.

Gracias a mi equipo de trabajo, han sido un soporte formidable en un año difícil, pero enormemente enriquecedor en nuestras vidas como profesionales y como ciudadanos.