Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Ecuador Mamallaktapak Runa Tantanakuymanta Ñawinchinamantapash Hatun Tantanakuy
Uunt Iruntrar, Aents Kawen Takatmainia iímia

MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS

INFORME FINAL DE LA VEEDURÍA INTERNACIONAL PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL DEL ECUADOR

"REFORMA JUDICIAL, UN DEBER INELUDIBLE DEL ESTADO"

VEEDURÍA INTERNACIONAL

2012

INFORME FINAL DE LA Veeduría Internacional para la Reforma de la Función Judicial del Ecuador ©
"REFORMA JUDICIAL, UN DEBER INELUDIBLE DEL ESTADO"

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Fernando Cedeño Rivadeneira (presidente); Mónica Banegas Cedillo (vicepresidenta); David Rosero Minda; Marcela Miranda Pérez; Luis Pachala Poma; Andrea Rivera Villavicencio; Hugo Arias Palacios.

Veedores Internacionales
Baltasar Garzón Real (España) (Coordinador); Carolina Escobar Sarti (Guatemala); Marigen Hornkhol Venegas (Chile); Rafael Follonier (Argentina); Víctor Hugo Foressi (e), (Argentina); Daniel Gurzi (e), (Argentina) y Porfirio Muñoz Ledo (México).

Equipo Técnico de Apoyo:
Carlos Poveda Moreno (Coordinador Técnico); Jorge Flores Moreno (Coordinador Adjunto); María Luisa Estrella Semanate (Secretaria Técnica); Jacqueline Espinosa Guerrero (Secretaria Administrativa); Marcelo Dalgo Proaño (Responsable de Talento Humano); Talía Coronel Molina (responsable del seguimiento de recomendaciones); María Teresa Sosa Bazante (responsable de reforma legal); Yadira Proaño Obando (asistente del eje de presupuesto equitativo y participativo); Gina Navas Carrera.
Personal transitorio: Carolina Escobar Cabrera, y Juan Carlos Iturralde Hidalgo.
Responsables Técnicos: Fernando Garcés y Washington Pérez.

Consultor para el Modelo de Cooperación Técnica:
Patricio Rivas Herrera

Edición y Diagramación:
Coordinación de Comunicación CPCCS

Impresión 10.000: ejemplares.

ECUADOR - 2012

Esta publicación ha sido elaborada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente de las personas que las han emitido y no reflejan su posición oficial. Se autoriza su reproducción previa cita de la fuente.

LA REFORMA A LA JUSTICIA, DEBER INELUDIBLE DEL ESTADO

Índice

Introducción: La Reforma de Justicia, deber ineludible del Estado ..... *pág. 1*

1. Perfil de los Veedores Internacionales ..... *pág. 2*

2. Estrategia de intervención ..... *pág. 1*

3. Panorama general ..... *pág. 2*

4. La Veeduría sobre los ejes de la reforma ..... *pág. 2*

5. Anexos ..... *pág. 2*

Introducción:
La Reforma a la Justicia, deber ineludible del Estado

La búsqueda de la Justicia es uno de los grandes retos en los que la humanidad está empeñada desde el principio de los tiempos; conseguir la realización razonable de la misma, es la aspiración de todos aquellos que anhelan la paz en el sentido integral, justa y perdurable para una sociedad.

El Ecuador, como otros muchos países, a lo largo de la historia, ha abordado una profunda reforma de la Función Judicial, como resultado del Referéndum y la Consulta Popular de Mayo 7 de 2011. Este gran desafío, aún en desarrollo, ha supuesto firmes decisiones políticas, importantes inversiones y apoyos humanos determinantes, para lograr que la Justicia desempeñe la labor que constitucionalmente le corresponde en un Estado democrático en defensa de los derechos de los/as ciudadanos/as del Ecuador.

Como instrumento coadyuvante para este gran reto, se dispuso la constitución de una Veeduría Internacional que, a lo largo de un año, ha acompañado esta reforma, y, bajo los principios de independencia, imparcialidad, objetividad y autonomía, ha emitido tres dictámenes preliminares y uno final en los que consta lo percibido y observado, así como las recomendaciones oportunas sobre el proceso.

Convocados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)[1], el equipo de la Veeduría Internacional, ha trabajado desde el 27 de Noviembre de 2011, con el objetivo de cumplir con uno de sus mandatos institucionales como es el ejercicio del control social a través de la Veeduría Ciudadana[2]

No obstante y por cuestiones ajenas a la propia Veeduría, la conformación del equipo de apoyo técnico, con profesionales ecuatorianos/as tuvo lugar a mediados de marzo de 2012, siendo a partir de ese momento que aquella comenzó su labor.

El trabajo de la Veeduría Internacional, se ha desarrollado a lo largo de estos meses, en jornadas diarias por el Equipo Técnico, coordinado por el doctor Carlos Poveda Moreno, y en jornadas mensuales intensas de los veedores, mediante visitas los diferentes órganos judiciales en todas las provincias del país.
Durante estas visitas, se inspeccionaron las obras ejecutadas y se realizaron entrevistas y conversaciones con diferentes grupos de profesionales, víctimas de la impunidad, abogados, instituciones públicas, universidades, entidades de gobierno, Consejo de la Judicatura de Transición, Policía, Fuerzas Armadas,

organizaciones de derechos humanos y colectivos diversos entre los que se destacan pueblos indígenas y afrodescendientes.

Así mismo, se visitó la Fiscalía General y las fiscalías provinciales, Corte Constitucional, Corte Nacional, instituciones penitenciarias y se mantuvieron diálogos con funcionarios judiciales.

Este equipo de apoyo ha atendido la respuesta de miles de documentos aportados o reclamados, ha brindado apoyo en la gestión y la logística de la coordinación de las veedurías nacionales, mantenido múltiples reuniones con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y otros órganos colegiados, todo ello bajo el estricto cumplimiento de los principios antes enunciados.

El presente resumen ejecutivo, se integra por una breve sinopsis de los tres dictámenes parciales que hacen parte del Informe final que se entregará el 13 de diciembre de 2012 y que se completará antes del 26 de enero de 2013 con un anexo final en el que se analizará el último concurso judicial que finaliza en esos días.

El esfuerzo realizado, a través de la ponderación y el juicio crítico en el examen de las situaciones, incluye una aproximación a las causas históricas y actuales que explican muchas de las deficiencias y necesidades que el sistema de justicia del Ecuador ha tenido durante su trayectoria. Por esto, se introduce el texto con una rápida revisión histórica que fundamenta la reforma misma hoy en curso.

Es evidente que esta revisión no puede ser total, pero si ha sido realizada con exhaustividad por medio del análisis de un amplio espectro de actores y situaciones que representan la práctica totalidad de escenarios posibles. Ello nos permite poder emitir un juicio solvente sobre la reforma de la función judicial, que pretende ser un instrumento de reflexión, valoración y apoyo a la referida reforma, y que se somete, por supuesto, a la crítica de quienes son los destinatarios del mismo.

QUITO: Vocales del Consejo de la Judicatura, junto a Baltasar Garzón recorrieron la obra de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, ubicado en la Av. Juan León Mera y Veintimilla. 08-06-2012

Edificio Consejo de la Judicatura

1.- Perfil de los veedores internacionales

1.- Perfil de los veedores internacionales

BALTASAR GARZÓN REAL – ESPAÑA.

Magistrado Juez, especializado en terrorismo, crimen organizado, extradiciones, crímenes sometidos a jurisdicción universal (genocidio, lesa humanidad) tráfico de drogas organizado y criminalidad económica organizada. Ha sido profesor Asociado de Derecho Penal de la Universidad Complutense, senior fellow of New York University. Director de múltiples cursos y seminarios sobre materias relacionadas con la Justicia Universal, violencia de género, terrorismo, inmigración, seguridad y crimen organizado, entre otros. Actualmente es asesor de la Corte Penal Internacional.

CAROLINA ESCOBAR SARTI – GUATEMALA.

Escritora, académica, investigadora social en Desarrollo y Derechos Humanos; Feminismo y Género; Niñez y Adolescencia; Comunicación; Migración; entre otras. Experiencia en planificación y evaluación de programas y proyectos a nivel nacional y regional. Entre otras actividades profesionales, actualmente forma parte del Consejo Consultivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) / Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), y del Consejo Académico de la Cátedra UNESCO de Comunicación para el Fortalecimiento de la Diversidad Cultural en Guatemala.

PORFIRIO MUÑOZ LEDO – MÉXICO.

Doctor en Ciencia Política y Derecho Constitucional de la Universidad de París, docente, diplomático y parlamentario. Es maestro emérito por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, donde inauguró la Cátedra Patrimonial Porfirio Muñoz Ledo. A partir del año 2009, realiza actividades como Diputado del Grupo parlamentario del Partido del Trabajo, en LXB Legislatura y fue nombrado Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

MARIGEN ARIADNA HORNKOHL VENEGAS – CHILE.

Asistente social y política, ex ministra de Estado de los presidentes Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. También se desempeñó como embajadora de su país en Alemania. Fue jefa del Departamento de Relaciones Públicas. Durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, fue jefa de gabinete y asesora de comunicaciones de la ministra de Justicia, Soledad Alvear. Durante el Gobierno del presidente Ricardo Lagos se desempeñó como subsecretaria de Previsión Social. Participó en el proceso de reestructuración de la administración de justicia de su país.

RAFAEL FOLLONIER – ARGENTINA.

Es Secretario de Estado de la Presidencia de la Nación, fue Secretario de Estado del Gobierno del Presidente Néstor Kirchner. Desde el año 2004 hasta fines del 2007 fue Viceministro del Interior y ejerció el cargo de Secretario de Provincias y Políticas Regionales. Estuvo al frente de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior. Es periodista. Se especializó en Política Internacional, Comunicación Política y Organización de Empresas Periodísticas. Fue Director General de Acción de Gobierno de la Presidencia de la Nación, designado por el Presidente Néstor Kirchner.

DANIEL GURZI – ARGENTINA.

Es catedrático, se desempeñó como Secretario General de la Municipalidad de Quilmes, Asesor de gabinete del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretario de Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero y Diputado provincial. Desde marzo de 2006 presidió la Comisión de Producción y Comercio Interior en la Legislatura bonaerense. Actualmente cumple funciones en el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires como Subsecretario de la Pequeña, Mediana y Microempresa.

VICTOR HUGO FORESI – ARGENTINA.

Médico, excombatiente de la Guerra de las Malvinas en el año 1982. Ha trabajado en procesos de apoyo y restauración de derechos humanos en Argentina. Fue asesor del Senado, legislador municipal por dos ocasiones y asesor de la cámara de diputados. Fue asesor del Ministro del Interior, Presidente de la Comisión Nacional de ex Combatientes Mártires, dependiente del Ministerio del Interior. Actualmente se desempeña como asesor legal de diferentes organismos e instituciones en su país de origen.

MARCO AURELIO GARCÍA – BRASIL.

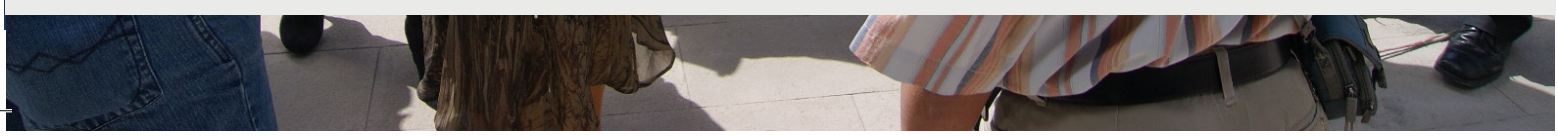
Licenciado en Filosofía y en Derecho, es profesor emérito de la Facultad de Historia de la Universidad Estatal de Campinas. Fue catedrático en la Universidad de Chile, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Chile) y de las Universidades de París y París-VIII-X (Francia). Se desempeñó como asesor principal del presidente de Brasil, Luiz Ignacio Lula da Silva, en materia de política exterior. Fue Secretario de Cultura en las ciudades de Campinas y São Paulo y Vice-Presidente del Partido Laborista.

QUITO: Equipo Técnico de Apoyo en la Sede de la Veeduría Internacional

QUITO: Sede Veeduría Internacional

ESMERALDAS: Reunión con servidores judiciales de Esmeraldas **Julio-2012**

TUNGURAHUA/CHIMBORAZO: Visita de la Veeduría Internacional a Pelileo, Baños y Riobamba **12-07-2012**



2.- Estrategia de intervención

2.- Estrategia de intervención

Este proceso se inició con la elaboración de una metodología de trabajo que nos permitiera cumplir con las fases previstas en los procesos de conformación y desarrollo de acciones de una Veeduría Ciudadana según lo prevé el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, (CPCCS), pero además diseñando diversos protocolos de actuación específica y además la realización de un cronograma, que se adaptó a las posibilidades de asistencia de los veedores.

Esta Veeduría se constituyó inicialmente con Baltasar Garzón Real, España, Carolina Escobar Sarti de Guatemala, Marigen Hornkhol, de Chile, Marco Aurelio García, de Brasil, Rafael Follonier, Argentina y Porfirio Muñoz Ledo, México, nombrándose al primero como Coordinador General y a la segunda como Subcoordinadora. Posteriormente, el representante argentino delegó a Víctor Hugo Foressi y Daniel Gurzi, quienes actuaron en su representación.

Los veedores recibimos la información que corresponde en estos casos de manera oportuna de las instituciones públicas relacionadas con el sistema de administración de justicia y sobre todo del Consejo de la Judicatura en transición, que es la institución pública observada. Debe ponerse de manifiesto en este punto, la colaboración del referido organismo que constituyó un ente de enlace con la Veeduría para el trabajo conjunto y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

La organización y formación de la Veeduría tuvo el soporte técnico de un equipo de trabajo ad-hoc, formado al efecto con diversos profesionales desde diferentes dependencias estatales en comisión de servicios, a fin de posibilitar no solo las acciones logísticas, sino la preparación de las agendas de trabajo con la ciudadanía, autoridades, instituciones, grupos organizados, funcionarias y funcionarios de todos los poderes del Estado, una vez que se formalizó nuestra participación como veedores.

Aquí hay que distinguir claramente tres grandes grupos de observación, el primero el del Consejo de la Judicatura Transitorio con su modelo de reforma al sistema de justicia, los ministerios del sector justicia y seguridad, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública y el sistema carcelario.

El segundo objetivo de análisis fue el propio proceso de implementación del modelo de reforma en las metas trazadas de acuerdo con el plan previsto para dieciocho meses, en el parecer de los postulantes para el acceso a ocupar las plazas que se abrirían con dicho modelo, y de los funcionarios en activo que habían participado o no de dicho cambio.

Se destaca que en todo este proceso hubo grupos de personas e individuos que de manera particular, se acercaron a la Veeduría Internacional con el afán de ser escuchados, tomados en cuenta y posteriormente atendidos en sus demandas por quien fuera competente en hacerlo.

En este último caso fueron múltiples las sesiones de trabajo para escuchar las preocupaciones de gremios judiciales, de abogados y de los propios servidores de la Función Judicial, así como sendas comunicaciones examinadas, entre otras la de la Relatora Especial sobre Independencia de la Judicatura, Abogados y Fiscales de la Naciones Unidas, quien oportunamente remitió una comunicación al Estado ecuatoriano sobre los procesos de evaluación y desempeño en marcha.

Todas las reuniones se realizaron con base en una pauta previamente acordada con el método de entrevistas semi-estructuradas a fin de que se cumpliera con cada uno de los objetivos propuestos, pero que asimismo se diera la oportunidad a quien se solicitara datos, que pudiera entregar información que le pareciera relevante, oportuna y acotada a los temas a observarse en la Veeduría.

De todas las sesiones y visitas de observación hay un registro impreso con una data, el recuento, el nombre de las personas entrevistadas, los sitios que se visitaron, tomados con rigurosidad y fidelidad. También se cuenta con un registro gráfico y en algunos casos fílmico, en donde fue posible y se prestaron las facilidades, preservando en otros casos la confidencialidad solicitada por las personas entrevistadas, como medio para que la información fluyera con mayor espontaneidad.

Pensamos que todos estos documentos serán en algún momento parte de la memoria histórica del Ecuador y que es de nuestra responsabilidad procurar que se entreguen intactos.

CUENCA: Reunión con sectores indigenas 08/05/2012

Previamente a las reuniones no solo realizamos lecturas del tema a tratar provenientes de fuentes secundarias, sino que a su vez contamos con la participación de informantes claves o calificados que nos permitieron acceder a personas, lugares, documentos y otras fuentes de verificación de las estiladas universalmente.

Para cumplir con los principios de transparencia en la información, aceptamos entrevistas solicitadas por medios públicos y privados de comunicación, nacionales e internacionales.

Nuestra estrategia consistió en tener una actitud organizada pero flexible que nos permitiera observar, recabar, registrar información, generar conocimiento y presentar nuestras recomendaciones sobre la marcha.

La idea básica fue que los descubrimientos o constataciones en ese camino que habíamos emprendido, tuviera resultados enriquecedores no solo por el objetivo que se había propuesto, sino porque perseguíamos en su trayectoria que en cada alto que se hiciera para indagar sobre el proceso de reforma, se registraran los hallazgos y los acontecimientos, para luego de un análisis sobre la pertinencia, ponerlos en evidencia o no, por su relevancia, informando sobre ello a las autoridades para que adoptaran los correctivos inmediatos.

Así, se han emitido tres informes parciales, que quedarán unidos como anexos y soporte del mismo al informe final y por medio de los cuales se han vertido las correspondientes recomendaciones que fueron remitidas a las autoridades respectivas para su implementación y cumplimiento.

Destacamos que pese a las dificultades propias de una tarea así, la Veeduría Internacional siempre tuvo de parte del pueblo ecuatoriano todo el apoyo y el soporte para que esta se realizara en un clima de paz y concordia. Si hay algo de lo que podemos dar fe, es que nuestros destinos comunes se asientan en las aspiraciones de nuestros antepasados de hacer de América una sola, cada vez más libre y soberana.

Los mecanismos de rendición de cuentas con su sistema de control social y ciudadano deberían replicarse en otros países como un modelo a seguir, puesto que abren la confianza a las comunidades y los pueblos, de que hay ventanas de oportunidad para superar estados de opresión, así como condiciones prácticas de ejercer la democracia directa a través de la participación ciudadana.

A través de estos intensos meses de trabajo, hemos sido testigos de que a lo largo y ancho de Ecuador se está impulsando el cumplimiento de lo previsto en el Artículo 3, numeral 6, y en el Art. 227 de la Constitución vigente, que consagran el deber ineludible del Estado a promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Solicitamos que las autoridades competentes socialicen esta información no solo entre los funcionarios públicos, especialmente del sector justicia y seguridad, sino que la difundan a la población en general. Recomendamos también que el seguimiento de los resultados de las veedurías nacionales e internacional tengan continuidad para asegurar que las actuales y futuras generaciones se beneficien de los cambios de una nueva justicia y que los/as ciudadanos/as, puedan participar en forma directa en el control de la función judicial y puedan evaluar su solvencia y eficacia.

MILAGRO: Vocales del Consejo de la Judicatura recorren junto a Baltasar Garzón la nueva Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. 07-06-2012

3.- Panorama General

3.- Panorama General

QUITO: La Dra. Johana Pesantes Benítez junto a Baltasar Garzón y los veedores recorrieron El Centro de Rahabilitación Social de Mujeres Quito. **11-10-12**

En la Constitución Política ecuatoriana de Mayo de 1967 se destaca la implementación de la carrera judicial como un derecho de los servidores judiciales, de esa época hasta la conformación de la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, con la intervención de organismos internacionales y veedurías nacionales, la Función Judicial tuvo al menos diez restructuraciones, que consistían única y exclusivamente en cambios de jueces en la Corte Suprema de Justicia, para luego éstos cambiar a los de Corte Superior, y a su vez a los de instancia inferior.

Se acostumbró a que en cada disposición transitoria constitucional o legal se utilice la frase: "*por esta única y última vez…*" para justificar los cambios referidos.
En la Constitución precedente a la actual, se instauró una restructuración solo de jueces y juezas para lo cual se utilizó un concurso de oposición y méritos, la designación estaba a cargo de la instancia de las Cortes Superiores y de la Corte Suprema, con la intervención del ex Congreso Nacional.

Del análisis de fuentes secundarias, hemos conocido que a raíz del denominado Consenso de Washington de 1989, a través del documento del Banco Mundial N° 280, titulado "*Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*", en 1994 se presentaron diversos trabajos encargados a diferentes juristas, investigadores y ministros jueces de América Latina[3] dirigidos a proponer reformas estructurales en asuntos judiciales.

Este organismo afirmó en su momento que los poderes judiciales, como todas las instituciones públicas de la región, tenían serios problemas que necesitaban sanearse para contribuir satisfactoriamente al crecimiento económico de la región, a través de una "*nueva estrategia de desarrollo económico vuelta hacia la orientación del mercado en la que se destaca el sector privado.*"[4], por lo que se precisaba una reforma para "*modificar la institución judicial de forma que promueva un determinado modelo de desarrollo económico y político de la región.*"[5]

Se trataba de facilitar a un empresariado que entrara a Latinoamérica con un poder judicial económico, rápido, ágil, eficiente y que garantizara la seguridad jurídica. Para ello, el Banco Mundial propuso cambiar todo el sistema jurídico, en síntesis, con los siguientes ejes:

- Costos y beneficios económicos del funcionamiento del poder judicial.- Su objetivo era mostrar la relación directa "*entre la credibilidad política, la actuación del poder judicial y la performance económica. Esto porque se comprende que un poder judicial arbitrario afecta toda la credibilidad política de un país y con eso provoca un aumento del costo en la performance económica*."[6]

- Unificación del derecho procesal.- Con un sistema procesal universal que posibilite que la justicia fuera administrada de forma rápida, adecuada y económica; y con la construcción de la certeza legal y de la confianza institucional dentro de los mercados interno e internacional.

- Formas alternativas de solución de conflictos y de acceso a la justicia.- Con la adaptación de la experiencia estadounidense de los denominados Alternative Dispute Resolution (ADR) en América Latina y El Caribe.

- Nuevas formas de reclutamiento y entrenamiento de la magistratura.- Con tres aspectos relacionados con ellos, en los procesos de selección, las formas de los incentivos para quienes están en la carrera y la continua actualización de los magistrados en estado de régimen.

- Reforma de la enseñanza jurídica.- Con proyectos educativos estratégicos, sistemáticos y universales que formen profesionales calificados para utilizar nuevos mecanismos que permitan que el poder judicial promueva el desarrollo económico y político del país.

- Descentralización y tercería de la administración judicial.- Con el cambio de la estructura organizativa para evitar los problemas de falta de uniformidad en los procesos, de programas apropiados de capacitación y de deficiencias administrativas.

Estas recetas, con mayores o menores variantes, fueron aplicadas a lo largo y ancho de algunos países latinoamericanos. En Ecuador para su impulso, su inicio se da a los años noventa, con el primer diagnóstico de reforma procesal penal y posterior en 1992 con la creación de la primera comisión redactora del proyecto de Código de Procedimiento Penal, la que fue conformada por expertos argentinos y ecuatorianos, que trabajaron bajo el modelo implementado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

El 30 de Agosto de 1995, mediante el Decreto Ejecutivo 3029, se creó la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia, ProJusticia[7], como una entidad adscrita a la Presidencia de la República.

Desde dicha Unidad, que fue cerrada en el año 2011[8], por disposición presidencial, se invirtieron durante más de una década ingentes recursos con cargo a la deuda pública y otros de cooperación internacional, los que poco o nada sirvieron para reformar a la administración de justicia, aun cuando sí para mejorar algunos aspectos de su gestión.

Sin embargo, la historia de algunas reformas procesales, la implementación de una red de servicios de centros de mediación y las iniciativas frustradas de capacitar al personal judicial, tanto de jueces como de operarios de justicia, estuvieron fielmente sometidas a lo establecido por el Banco Mundial, de lo que dan cuenta algunos documentos publicados.

Con la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, varias de estas iniciativas y otras generadas por funcionarios públicos a petición de organizaciones de la sociedad civil, como las de las mujeres, fueron paulatinamente asumidas por esta Cartera de Estado, sin embargo, al parecer tampoco tuvo suficiente éxito en la implementación de las políticas expresadas no solo como una aspiración en el

Plan Nacional del Buen Vivir, sino como principios y mandatos constitucionales, puesto que pese a la voluntad política del Ejecutivo, el Consejo de la Judicatura que fue reemplazado luego del Referéndum y Consulta Popular de Mayo 7 de 2011, actuaba en contra de las aspiraciones ciudadanas que clamaban por una mejora en la justicia.
Una de las aspiraciones más requeridas por la población y por los usuarios del sistema -abogados, juristas, trabajadores judiciales- era superar la situación defectuosa de la gestión jurídica, administrativa y de recursos humanos en el servicio de justicia en materia penal, el que respondía a una crisis sistémica, global y endémica que amenazaba con colapsarlo y generar una serie de efectos perjudiciales a mediano y largo plazo.

Con la publicación del Registro Oficial No. 160 del 29 de marzo de 2010 se estableció como una obligación directa del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) contratar a una auditoría externa que elaborara y presentara un informe detallado de la actuación de los jueces de garantías penales y de los fiscales de todo el país respecto al ejercicio de todas sus responsabilidades constitucionales y legales.

El MJDHC a inicios de su creación contrató diversas consultorías que analice las situación judicial y de derechos Humanos, para implementar reformas y sobre todo configurar el Código Orgánico de la Función Judicial, y establecer adicionalmente procesos de capacitación.

El MJDHC, encargó el estudio a la Universidad de Talca, casa de estudios chilena con larga experiencia en ese tipo de análisis y muy vinculada a las reformas penales en su propio país, para que revisara durante el periodo comprendido entre los años 2005 – 2009, los temas de gestión de despacho, aplicación normativa, tanto a nivel de argumentación y uso de herramientas de lógica jurídica, como de legislación nacional e instrumentos internacionales; gestión administrativa en relación a la arquitectura institucional en la que se tratan los casos y la eficiencia de las relaciones administrativas de jueces y tribunales; gestión territorial, para revisar la eficacia

de la distribución de las judicaturas penales y, la oferta y calidad de servicios de los recursos humanos.
Inicialmente, el Consejo de la Judicatura en pleno aceptó colaborar en todo el proceso, sin embargo, con la oposición de no más de dos de sus miembros[9], no bien iniciado el estudio, se evidenciaron algunos obstáculos y trabas a este trabajo, al punto que se remitieron sendos oficios a las delegaciones provinciales del Consejo de la Judicatura para que se impida entregar cualquier información, en un verdadero acto de transgresión al principio de transparencia y al derecho a la información pública, lo que consta en las actas del Consejo de la Judicatura anterior.

También se fue generando opinión pública sobre la caducidad de la prisión preventiva, utilización de medidas sustitutivas en actos delictivos y lo que ello implicaba en la seguridad de los ciudadanos (as).

MANABÍ: Congestión de archivos en el Juzgado Civil, Manta Julio-2012

Estos hechos, más un conjunto de estudios que daban cuenta del descalabro en que se sostenía una función tan importante para el Estado, impulsó a generar la convocatoria al mencionado referéndum, el mismo que una vez aprobado, trazó un plazo perentorio para que la anhelada reforma se produjera.

Con el mandato popular y la colocación de los recursos financieros para darle curso en el MJDHC, se contrataron los servicios de una empresa consultora la misma que apoyada por los equipos técnicos de ProJusticia, que funcionaba como una unidad adscrita al Ministerio y de un equipo de apoyo de esa Cartera de Estado, desarrollaron con ese objetivo la primera propuesta técnica y metodológica, partiendo de experiencias en otros países[10], ya no solo con la perspectiva de impulsar el cambio en los ejes que se habían planteado históricamente, sino incorporando el de tecnología y el de infraestructura.

La consultora contratada[11] recomendó tener una agenda técnico-política, puesto que sin voluntad de todos los poderes del Estado la implementación se haría difícil, tanto en el tiempo de pre como de post consulta, con un análisis de hitos y de riesgos para determinar puntos críticos de carácter sistémico propios de cualquier reforma; y, de aquellos originados en la realidad y coyuntura política de Ecuador, para que luego fueran ponderados y permitieran de forma oportuna establecer planes de contingencia.

En suma, la propuesta inicial se concentró, en primer lugar, en los modelos de gestión, para los que se desarrollaron criterios, objetivos e indicadores de gestión; una matriz de competencias, una nueva estructura organizativa a nivel nacional y en unidades desconcentradas con vínculo con los juzgados, estableciendo límites entre lo jurisdiccional y lo administrativo.

El nuevo modelo previó que se diseñara un orgánico funcional distinto al anterior y un manual de clasificación de puestos y perfiles, tanto para el Consejo de la Judicatura como para los juzgados. Se sugirió para ello la revisión del Código Penal en relación con las transformaciones propuestas, con identificación de cambios requeridos en lo procesal para la reforma del sistema administrativo de justicia, en concordancia con el Código Orgánico de la Función Judicial.

Se propuso que al inicio de la transformación debería existir un equipo técnico con facultades amplias para tomar decisiones que permitieran implementar el programa, proponer alternativas de solución frente a los seguros conflictos y establecer un claro vínculo entre el modelo de gestión y las creaciones, así como de articulación entre los actores del sistema, especialmente en el área penal en donde el número de causas represadas se presentaba mayor.

El segundo gran tema fue el del aumento en número y en cualificación del talento humano, tanto para jueces como para personal administrativo, estableciendo -de igual manera que en el caso anterior- principios, criterios y objetivos. Las variables y las ponderaciones se establecerían en relación con el diseño de la carrera judicial.

Adicionalmente, se propuso establecer un sistema de auditoría para el que habría que definir una autoridad evaluadora. A continuación, en una hoja de ruta trazada con altas autoridades estatales se priorizó realizar el llamamiento para el proceso de evaluación, selección y

nombramiento de las autoridades del nuevo Consejo de la Judicatura[12].

También se planteó la estrategia para el lanzamiento al concurso para nuevos jueces con la definición de posibles escenarios. Una medida urgente y de paso seguido, sería el plan de formación de nuevos jueces. Para esto se recomendó definir criterios para la transición y para el largo plazo, incluir la participación ciudadana, la trasparencia y la publicidad en el concurso de jueces.
Con las experiencias impulsadas por ProJusticia se impulsó un proceso de creaciones de nuevos juzgados y servicios judiciales en general, estableciendo una base georeferenciada a la que se le cruzarían datos estadísticos no solo del número de población usuaria actual y potencial, sino la habitabilidad o uso racional del espacio físico de los propios funcionarios y de los usuarios en horas de mayor concurrencia.

Para cumplir con las peticiones de distintas dotaciones judiciales especialmente en las provincias, cantones y parroquias de nueva creación, se trabajó con un mecanismo que respondiera a los procesos de articulación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y de un plan de depuración de antiguos a nuevos juzgados, definiendo criterios para establecer tipologías de juzgados, dimensión y especialidad.

Esto era urgente no solo por las necesidades trasladadas directamente desde los jueces al Ministerio de Justicia o a ProJusticia para que se impulsara al Consejo de la Judicatura a que se crearan juzgados. Otra razón fue que los resultados del Censo de Dependencias Judiciales[13] a 2010 se cruzaron con las bases de datos del Consejo Nacional de la Judicatura y del Ministerio de Finanzas, y se constató cifras contradictorias del número de funcionarios, lo que hacía imposible planificar con una línea base correcta.

De hecho en aquél Censo, la base del Ministerio contaba con 5.765 registros, 720 de ellos rastreados como vacantes, por lo que se entendía que eran 5.045 empleados Judiciales, de quienes no era posible determinar la fecha de ingreso a la función judicial, ni el lugar, ni la dependencia en la que trabajaba el funcionario, así como tampoco lo era el determinar el número de judiciales frente a los servidores administrativos.

Por su lado, la base proporcionada por el Consejo de la Judicatura, registraba 5.175 empleados judiciales y la de los registros del fondo de jubilación otra cantidad. Esto demostraba inconsistencia en los datos básicos de una gestión pública tan trascendente como la de la Función Judicial.

Las creaciones de nuevos juzgados y servicios judiciales debían avanzar con bases sólidas de información. En el tema penal que era uno de los más requeridos de reforma, se cumplió con el análisis transversal de la reforma procesal penal y lo avanzado en procesal de asuntos en familia, así como en otros juzgados especializados, por ejemplo, en las peticiones desde zonas sensibles por su biodiversidad de la Amazonía, Costa y Galápagos, con los juzgados de la naturaleza que se pretendieron crear a impulso de organizaciones ambientalistas.

Por último, se estableció la necesidad de gestionar una línea estructural de trabajo con tecnología, información y sistemas de comunicación. Un análisis crítico del sistema de administración de causas, un catastro de tecnología disponible en hardware a nivel local y central, otro catastro analítico de la conectividad e interconectividad, un análisis de las necesidades de administración de información derivados de la esfera normativa, organizacional e interinstitucional y la definición de una propuesta de las características de la solución tecnológica a nivel local, central e interinstitucional.

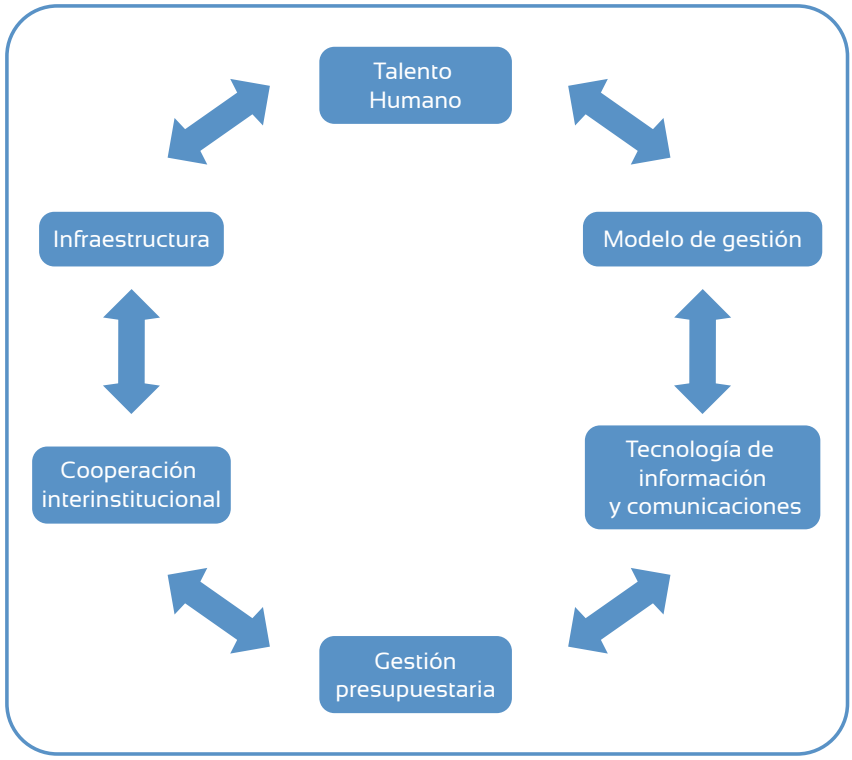
Todo esto podría hacerse si la voluntad política del Ejecutivo gestionaba y entregaba los recursos de forma oportuna, para lo que se realizó un análisis de costos del

plan de transformación a 18 meses, tanto en términos de coste permanentes e inversiones prioritarias, como uno proyectado por lo menos a cuatro años plazo para fortalecer el proceso de reforma y darle no solo viabilidad técnica, humana y en infraestructura, sino dotarle de los recursos de inversión sostenibles a mediano y largo plazo.

Una vez posesionado el nuevo Consejo de la Judicatura Transitorio, conformado por Paulo Rodríguez, Tania Arias y Fernando Yávar en representación del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, respectivamente, se entregó el resultado de esta consultoría, con estos insumos de diseño trabajados en meses anteriores, y, los nuevos miembros del Consejo modelaron finalmente el esquema y presentaron la nueva arquitectura de la reforma, que en síntesis se esquematiza así:

Estos nuevos ejes de intervención eran mecanismos absolutamente viables para responder desde una visión sistémica a la inadecuada estructura de la Función Judicial, inclemente con los usuarios y con sus propios operadores internos y externos; con imperfecciones y vicios expresados en la falta de independencia, la excesiva carga procesal, la corrupción y la ineficiencia, producto de sistemas caducos y poco profesionalizados. Todo esto, añadido el alto costo de los servicios de justicia, exacerbaba el ánimo de la población la que al ser entrevistada en encuestas especializadas, afirmaba confiar en ella apenas en un 2%[14], lo cual se hizo público en la prensa, y se corroboraba con algunos reportajes en los que se observaba a malos jueces recibiendo u ofreciendo dinero en bochornosos momentos que empañaban injustamente la imagen de todos los servidores judiciales.

Nueva arquitectura de la reforma judicial. 2011.



Por su parte, la Comisión de la Verdad, en su informe manifestó que *"La impunidad es un problema generalizado del Ecuador. La administración de justicia ha atravesado una crisis prolongada que la ha vuelto altamente burocrática, lenta y corrupta, cuya demostración más palpable es el alto índice de presos sin sentencia".*[15]

Con esto último, quedaba manifiestamente claro que, en cualquier reforma a la administración de justicia sea en el campo laboral, civil, penal, de tránsito, militar, policial, de la niñez, o en asuntos dirigidos a grupos específicos de población en los que sus condiciones o capacidades estén siendo vulneradas, es preciso que esta se acompañe no solo de una adecuación normativa, sino de un profundo trabajo de divulgación, sensibilización y capacitación a los operadores de justicia, así como a los propios usuarios.

La Veeduría Internacional ha constatado en su labor de observación que, junto con el proceso de reforma judicial, también se debate el marco de otros intensos procesos de reforma que se llevan a cabo en Ecuador, como el de la educación en el que se rompen los anteriores paradigmas formativos en los niveles superiores y medios, lo que removerá a su vez las bases educacionales y misionales de generaciones de profesionales del derecho y de técnicos judiciales.

Otra reforma que acompaña a la del sector justicia y seguridad, es la transformación en el modelo de la formación policial y militar. Estos cambios responden a la emergencia de nuevos paradigmas y de rupturas conceptuales desde los nuevos enfoques en la Constitución ecuatoriana vigente, porque perspectivas como los de igualdad de género, reconocimiento intercultural, humanización de los servicios, transversalización de los derechos humanos en sus mallas educativas y en sus prácticas institucionales, se ha observado que están siendo cada día no solo un mandato, sino un principio que cala en la gestión de esos cuerpos de seguridad interna y externa.

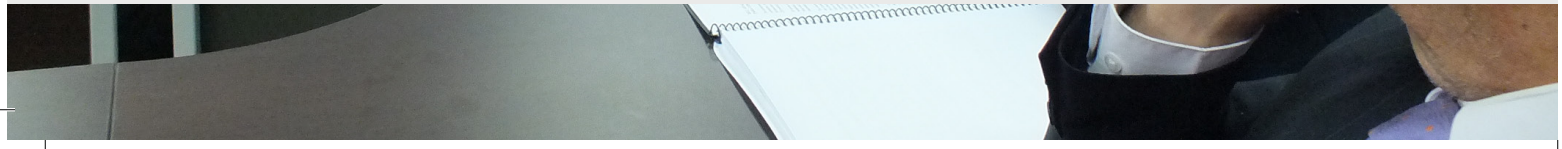
QUITO: Reunión de trabajo en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 09-08-2012

Honrados operadores de justicia anhelaban que se superara esa oprobiosa y larga historia de la que también eran víctimas por el abuso de sus autoridades jurisdiccionales. Otros servidores judiciales habían olvidado que, aún cuando sufrieran y fueran palpables las ofensas públicas de las que eran objeto por el abandono y maltrato secular a sus funciones, *"ninguna ley autoriza el abuso; y que cuando el funcionario se excede en los límites de su función y abusa de su cargo, él mismo está violando la ley"*[16] por lo tanto, el díscolo y abusivo trato a los usuarios debía terminarse para siempre.

En definitiva, el panorama antes de la implementación a la reforma judicial se centraba sobre todo en rescatar la legítima defensa, la dignidad de los ecuatorianos; en modernizar y humanizar los servicios; y en dotar de habilidades y capacidades a los miles de funcionarios judiciales para erradicar malas prácticas. Nuestra labor como veedores internacionales, ha sido constatar, partiendo de estos precedentes y realidad, si realmente la reforma se ha adecuado a los principios constitucionales y si realmente la Función Judicial está cumpliendo con su obligación de protección y defensa de los derechos ciudadanos y si los mecanismos empleados han respondido legalmente al reto propuesto.

QUITO: Reunión con veedores nacionales. **Noviembre-2012**

QUITO: Rueda de Prensa. **09-08-2012**



4.- La Veeduría sobre los ejes de la reforma

4.- La Veeduría sobre los ejes de la reforma

Vocales del Consejo de la Judicatura, junto a Baltasar Garzón en rueda de prensa. 07-06-2012

La Veeduría Internacional como un mecanismo de acompañar a la reforma judicial se concentró en los ejes diseñados por el Consejo de la Judicatura Transitorio para el cumplimiento de sus tareas en estos dieciocho meses, razón por la que el equipo técnico de apoyo también laboró en su modelo de gestión sobre estas mismas directrices.

Los instrumentos metodológicos utilizados fueron, como se ha señalado, visitas in situ, entrevistas, encuestas, audiencias temáticas, conferencias, conversatorios, análisis de casos específicos o también denominados emblemáticos, investigaciones previas, entre otros.

A partir del mes de Mayo de 2012, el equipo de la Veeduría Internacional tuvo una sede permanente facilitada por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, ubicada en un edificio patrimonial en el que había funcionado el Tribunal Contencioso Administrativo.

Los actores que han colaborado con la Veeduría han sido múltiples y de todos los sectores diversos del país, tanto instituciones públicas como privadas y personas naturales tanto en la capital como en las diferentes provincias. En este sentido, visitamos localidades y unidades judiciales muy apartadas de las zonas pobladas y nos entrevistamos con ciudadanos y ciudadanas usuarios del sistema de administración de justicia y con las víctimas que constan en las listas de personas detenidas o desaparecidas de la Comisión de la Verdad y de otros familiares de desaparecidos y desaparecidas.

Esta Veeduría desde una perspectiva territorial, recorrió al menos el 70 por ciento del Ecuador, en once visitas realizadas directamente por los veedores y veedoras.

Los diseños y planificación de las actividades de la Veeduría tuvieron un componente de incorporación de herramientas de análisis de género e intercultural, para el fortalecimiento de las políticas estatales previstas en los distintos marcos jurídicos e institucionales del Estado ecuatoriano.

Aprovechando las visitas de la Veeduría Internacional se logró apoyar actividades académicas de organizaciones de toda índole, por lo tanto, esta no solo sirvió como mecanismo de acompañar la reforma judicial sino de capacitar con expertos notables en las peticiones de

información como en las de socialización de la reforma misma; y la exposición de temas solicitados en nuestra calidad de especialistas en los temas de la reforma, lo que se hizo de forma comprometida con el proceso, aunque no estuviera contemplado en su diseño metodológico original.

Los horarios de trabajo de los veedores y veedoras fueron de largas e intensas jornadas, las que en algunos casos se cumplieron en el curso de 20 horas de labor, contando con el apoyo permanente del equipo técnico.

La Veeduría Internacional ha sido un proceso atípico que no se consideraba en su real extensión y actividad en los reglamentos de participación ciudadana ni en las prácticas de una iniciativa como esta en Ecuador, así como tampoco en Latinoamérica.

Creemos que con esta experiencia se dejan cimientos firmes para la realización en Ecuador y otros países de la región de este tipo de veedurías ciudadanas, que como en este caso, han incidido favorablemente en el proceso de reforma judicial, gracias a la apertura de los organismos públicos y la confianza de todo el pueblo ecuatoriano.

El cumplimiento de recomendaciones se ha convertido en un indicador válido que ha servido para justificar la existencia de este tipo de organismos, y la influencia técnica y profesional, que sirve como justificativo para mitigar y eliminar la falsa idea de una Veeduría a control remoto, como se ha evidenciado en algunos señalamientos.

Es verdad que las evaluaciones de impacto se realizan formalmente después de transcurrido algún tiempo de implementado un macro proyecto como este; sin embargo, en nuestras múltiples misiones de observación a las provincias y lugares más apartados de Ecuador, hemos podido constatar que, lejos de la valoración política interesada o parcial respecto de la reforma, la aceptación de la misma, es generalizada aun cuando no beneficie de manera inmediata a los funcionarios o población que consultamos.

Es una percepción que deberá ser validada técnicamente cuando el proceso se haya institucionalizado definitivamente.

Toda reforma implica cambios profundos pero siempre será perfectible en sus prácticas e insuficiente en su duración, como ocurrió en el caso ecuatoriano.

4.1 Talento Humano

En el análisis sobre este primer eje, que se propuso entre otros fines, "*contar con un régimen integral de Gestión de Talento Humano que garantice la carrera judicial sobre la base de procesos técnicos de ingreso, evaluación objetiva y periódica*"[17] nuestras observaciones durante el proceso radicaron especialmente en que se hiciese efectiva la cobertura oportuna de vacantes y se socializaran los programas de capacitación presencial y por aulas virtuales, lo que constituía un mecanismo de intervención.

Se realizaron constantes recomendaciones en la forma en que se instauró el concurso de méritos y oposición, así fue como se solicitó una revisión del mismo, la que se llevó a cabo. En esta, se pudo constatar que en general se reconoció la carrera judicial. Una fuente de verificación de esto es que el 80% de los jueces de la nueva Corte Nacional de Justicia, está compuesta por funcionarios de carrera. Así también, se constató determinadas disfunciones en estos concursos y fases técnicamente insuficientes para medir la capacidad de los postulantes y elegidos.

QUITO: Concurso de Jueces y Juezas 01-04-2012

TUNGURAHUA/CHIMBORAZO: Visita de la Veeduría Internacional a Pelileo, Baños y Riobamba **12-07-2012**

La creación de un sistema de remuneraciones variables siempre tendrá rangos de aceptación y de rechazo naturalmente aceptables, hasta que se comprenda a cabalidad los criterios y las fórmulas que se aplican para implementarlo, sin embargo, los reclamos a este respecto según nuestras verificaciones de trabajo tampoco han sido persistentes.

El aumento de sueldos, así como la equiparación en algunos rangos en los cuales había evidentes arbitrariedades al pagar a dos funcionarios del mismo rango y nivel por el sistema de bandas, perjudicando a unos y beneficiando a otros, ha significado un gran avance. Sin embargo, esto ha causado que haya una movilización no esperada de funcionarios de la Fiscalía hacia la función judicial, por encontrar más atractivo el salario en ésta, con el evidente perjuicio para la gestión inmediata de la Fiscalía.

En este ítem persisten aún inequidades en la distribución de personal judicial en lugares remotos y empobrecidos de Ecuador, la misma que no es directamente relativa a una falla en la planificación, sino que se debe a la propia cultura del funcionario judicial que busca arraigarse en urbes que puedan darle mayores comodidades a sí mismo y a sus familias. Consideramos que cabe buscar alternativas a fin de asegurar la equidad territorial, generando un sistema de incentivos para que los servidores judiciales trabajen en esos sectores. Oña, un cantón de la provincia del Azuay es uno de los casos paradigmáticos de esta situación.

Un análisis aparte merece el desarrollo y puesta en marcha de una Escuela Judicial y la consolidación de una normativa de prácticas profesionales y pasantías. En nuestras anotaciones, percibimos algunas quejas al respecto de los métodos de información y socialización de los procesos formativos, así como sobre la pertinencia y el contenido de los cursos, lo que fue puesto oportunamente en conocimiento del Consejo de la Judicatura Transitorio.

La necesidad de una Escuela de la Función Judicial, potente y estructurada, rebasa la posibilidad actual de ofrecer estos servicios en Ecuador, por un déficit estructural en el propio pensum y sílabos universitarios que no incorporaron en las escuelas de derecho la formación de formadores de jueces.

Este asunto fue tratado con las autoridades de la Función Judicial, como con el Ministro de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, a fin de que se inste a las universidades a hacerlo.

Por su parte, algunos rectores y decanos de las facultades de Derecho, aceptaron que trabajarán en mejorar esta cualificación con la incorporación de materias relativas a la formación judicial, pero además, con la especialización de sus propias plantas de catedráticos. Se destaca la iniciativa de becar para estudios en el exterior a miembros de la función judicial para aprendizajes intensivos que fortalezcan su trabajo, como así mismo la necesidad de que los procesos formativos permeen en el resto de operadores de justicia, inclusive en el personal administrativo.

La oferta actual de educación vía enseñanza virtual, que consta en la propia página web del Consejo de la Judicatura Transitorio[18], es de por sí una muestra franca de empezar con una oferta sobre las materias consideradas más emergentes, pero requiere que se desarrollen contenidos específicos que puedan ser tratados modularmente para acelerar y acercar a todos los funcionarios con mecanismos de capacitación continua en cursos cortos y más adaptados a la realidad en el tratamiento clásico de los asuntos jurídicos, y en aquellos especializados o de nueva data que requieren una constante aplicación.

Las perspectivas de género, inter-generacional e intercultural son una muestra de los grandes avances que ha realizado Ecuador a partir de lo establecido en la Constitución y las normativas específicas diseñadas para aplicar los principios de equidad y de respeto a las diferencias, en el marco de los derechos colectivos.

Esto no solo fue notorio en las visitas a los servicios judiciales sino también a los ministerios de Defensa e Interior, los que han desarrollado buenas prácticas dignas de imitarse no solo a nivel nacional sino internacional.

Lo señalado, se refleja en el reglamento dictado para el ingreso de los servidores judiciales que significó un aumento de la participación de mujeres para conseguir la paridad, una de cuyas más claras muestras está en la conformación de la nueva Corte Nacional de Justicia no solo con la mayor presencia de las mujeres en su seno, sino con la de una indígena, lo que torna histórico este proceso luego de años de luchas sociales por alcanzar estos logros.

La mayor participación de población indígena y afroecuatoriana en los procesos de selección, como el hallazgo de reconocimientos de sus formas ancestrales de trabajo en claras muestras de pluralismo jurídico, lo que destaca en la Provincia del Guayas en una de sus fiscalías, es así mismo un acontecimiento que tiende a dejarlo de ser por la generalización que estos hallazgos provocarán en otras instancias locales y nacionales.

La incorporación de nuevas generaciones a la gestión judicial, respondiendo con el actual perfil poblacional ecuatoriano, eminentemente joven, es así mismo una clara eliminación de trabas que habían sido examinadas antaño como un obstáculo para personas menores de cuarenta años.

Lastimosamente en los procesos de evaluación y desenrolamiento voluntario a los/as servidores/as judiciales se han perdido elementos humanos valiosos que habrían aportado su experiencia a la función judicial. Hubiera sido gratificante que tanto experiencia como juventud fueran las premisas básicas de los nuevos modelos de gestión.

La Veeduría Internacional ha manifestado públicamente que los periodos de evaluación semestral son antitécnicos, porque no permiten desarrollar la capacidad en su totalidad del servidor /a judicial.

Otro problema ha sido la falta de socialización de los mecanismos de medición de desempeño. En este sentido, habría sido de interés que se hubiera escuchado el parecer de todos los sectores, especialmente el judicial por su experiencia. La Veeduría Internacional deja constancia que de las entrevistas a este personal se originaron algunas propuestas que el mismo CJT luego las asumió.

4.2 Modelo de Gestión

La ejecución de lo previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial para posibilitar la construcción de un nuevo Modelo de Gestión[19] que genere un conjunto de procesos para proveer servicios de calidad, pertinentes, oportunos, eficientes y eficaces, con la dedicación exclusiva de jueces y juezas al ejercicio de sus competencias, ha sido uno de los mecanismos más complejos de asimilar e implementar debido a una cultura institucional basada esencialmente en tradicionales formas de hacer las cosas.

El que las tareas de carácter gerencial sean asumidas por administradores de la gestión y no por magistrados en las nuevas unidades judiciales, abre ventanas a la celeridad de la justicia, aspiración anhelada desde siempre para evitar la tramitología y dilación jurídica en el pronunciamiento de los jueces.

Estas acciones ya han dado cuenta de que este nuevo modelo, acorta ostensiblemente los tiempos procesales, generando rangos de bienestar en los usuarios del sistema; sin embargo aún quedan resistencias internas que hay que superar en la propia cultura litigante de todos los operadores, incluida la policía nacional que está en un proceso de reforma educativa que fortalecerá su gestión como un agente del Estado en la persecución del delito, actividad en la que debe integrarse a la coordinación de las fiscalías.

La simplificación como principio, ha ido acompañada de mecanismos de oralidad que se encuentran aún en maduración, pues los abogados/as no han sido formados para trabajar con este sistema ni en el uso de tecnologías de información, comunicación y conocimiento, en la administración de los procesos, uno de ellos el sistema 2.0 que entrará en vigor en Enero del 2013.

La Veeduría Internacional ha dejado constancia de la falta de relación interpersonal entre el juez o jueza y el usuario, por cuanto si bien los procesos de transparencia se generan desde estos modelos, también el ciudadano o la ciudadana tienen como garantía conocer a quien le va a juzgar y el derecho a ser oído por aquél.

Siendo comprensibles las razones de esa prohibición, sería deseable que en el futuro desapareciera esa limitación a una mayor proximidad de los justiciables a la justicia. Es un hecho constatado que los actos de corrupción judicial más importantes, caso de producirse, no tienen lugar en sede judicial, sino que se fraguan lejos de los estrados, con independencia de quienes sean los actores y después producen sus efectos en los procesos y en la resolución de los mismos.

GUAYAQUIL: Cámara Gessel

MACHALA: Recorrido por el Palacio de Justicia por parte del Vocal Fernando Yávar y Veedor Internacional Daniel Gurzi. 12-7-2012

Se deja constancia de la preocupación de la reforma judicial en materias sensibles y especializadas como las de niñez, adolescencia, familia, contravenciones y también ambiental y de víctimas de la Comisión de la Verdad, cuyo desarrollo, debe ser prioritario.

El acceso a la justicia desde la óptica del pluralismo jurídico debe fortalecerse y este ha sido el empeño de la Veeduría Internacional cuando ha recalcado experiencias nacionales que pueden alumbrar una práctica generalizada.

La mesa del Consejo de la Judicatura Transitorio en este enfoque es primordial y debe recalcarse que es muy útil que se haya concebido, pero necesariamente debe implementarse con los representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como incorporar estos sectores en la formación inicial y continua.

Así mismo, deben implementarse acciones tendientes a unificar a todos los actores del sistema de administración de justicia, así como la generación de información de estas instituciones.

4.3 Infraestructura Tecnológica

El avance en el objetivo de dotar a la Función Judicial en su conjunto, de tecnologías que incrementen y garanticen la disponibilidad y acceso a la información[20], no solo que ya es visible físicamente, sino que hemos comprobado su utilización con una infraestructura tecnológica robusta y de última generación que estará al alcance de los ecuatorianos y ecuatorianas que incluso viven en el exterior. Esto es más perceptible por la integración tecnológica con entidades como el Registro Civil y la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP)[21].

Todas estas acciones serán óptimas cuando se produzca la total reforma procesal en las materias que se precisa y se logre el suficiente número de creaciones judiciales para aquellos temas como el Juzgado de los Derechos de la Naturaleza en Galápagos, que se planteó desde tiempos del anterior Consejo de la Judicatura, y que continua siendo una aspiración para la comunidad mundial de conservación ambiental.

Aún falta por adelantar acciones a nivel de coordinación general en el nuevo Modelo de Gestión de Seguridad Integral y el diseño e implementación de proyectos conjuntos con organismos autónomos de la Función Judicial, pero ya hay avances claros en algunos de éstos, para empezar con la conciencia común de que solo una intervención coordinada de todo el sector justicia y seguridad, dará resultados sostenibles a mediano y largo plazo.

El cúmulo aún existente de causas represadas en todos los órganos jurisdiccionales, a pesar de las medidas de reducción, aun es notable por la distribución de las mismas y por déficits sistémicos que se arrastran desde hace mucho, tales como, la mala organización de archivos, su escasa digitalización y la forma establecida para dar de baja documentos, no siempre apropiada, lo que se estima puede dejar en la indefensión a un importante número de usuarios. Esto ha sido señalado en los informes parciales, pero entendemos que su solución rebasa el tiempo previsto para concluir nuestras actividades.

Es destacable que, en todas las visitas realizadas, en los lugares en los que se han realizado las reformas arquitectónicas, de infraestructura tecnológica y de paquetes informáticos al unísono, las propias condiciones de habitabilidad o uso del espacio físico han servido para aumentar los índices de satisfacción, excepto porque en algunos lugares aún no prosperan las capacitaciones para mejorar el trato a las usuarias y usuarios, esto sobre todo en los asuntos penales y de menores, de ahí, que se ha sugerido en muchas ocasiones que se establezca un sistema idóneo de quejas e incentivos, así como veedurías ciudadanas para el control sobre las sanciones disciplinarias.

El público usuario y operador de justicia, se ha mostrado de acuerdo con la implementación de un modelo

conceptual que soporta la gestión en los asuntos penales, de menores, de familia y otros temas de tratamiento especial. Se ha señalado, y nos consta, que las cámaras de Gessel, las pagadurías, las salas infantiles interactivas con la incorporación de personal especialista y de áreas de apoyo y los sistemas de auto consultas, responden a una necesidad y a un verdadero cambio de paradigmas de lo que debe ser una justicia próxima al pueblo.

Asuntos tan elementales como salas de espera y de reuniones, baterías sanitarias para uso del público y del funcionario, que antes eran totalmente inestimadas, son ahora una constante en todos los espacios construidos o rehabilitados, y, con ello se dignifica la propia función ante los/as usuarios/as de la función judicial.

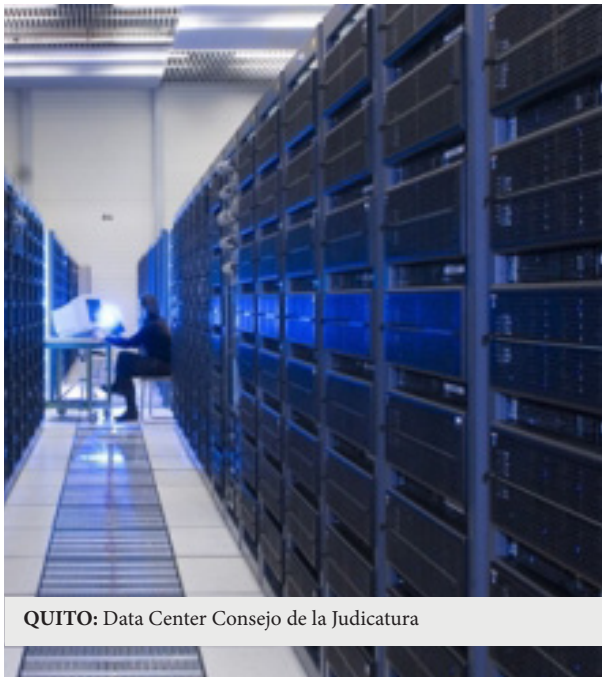
Aunque aún hay quejas respecto al resguardo de testigos, porque hacen falta mecanismos de intervención para precautelar su seguridad y la de los propios operadores de justicia frente a amenazas de delincuentes, es meritorio el avance en términos de provisión de salas de audiencia, módulos de grabación de audiencias con técnicos asignados, las habitaciones de control, las áreas para mediadores, las administrativas de salas, las oficinas de jueces, y las destinadas, donde ha sido posible para el servicio de la Defensoría Pública u otras unidades relacionadas con la oferta judicial.

El software Justicia 2.0 es uno de los logros informáticos en este eje, la Veeduría Internacional pudo constar su infraestructura y recibió explicaciones técnicas que auguran el desarrollo tecnológico de la Función Judicial, facilitando la actuación de los operadores de justicia y el servicio de defensa privada.

Lo óptimo será que todo el sector justicia tenga este refuerzo, y no solo las nuevas unidades judiciales, así como la información que se genere esté al alcance de todos/as.

4.4 Infraestructuras Civiles

Las nuevas o remodeladas edificaciones, además de responder a principios de ahorro energético y disminución del impacto climático cuentan con subsuelos de parqueaderos que mejoran el ordenamiento público urbano, el entorno, al presentar fachadas ordenadas que posicionan al sector, y sobre todo la accesibilidad, para personas con dificultades físicas.



QUITO: Data Center Consejo de la Judicatura

Edificio Consejo de la Judicatura

Sin duda que las infraestructuras civiles han sido pensadas para llegar a los lugares más olvidados, quedando en la retina de los pobladores la sensación de que por allí alguien hizo algo práctico por su justicia y que al hacerlo se trabajó con un sentido de innovación social, avanzando así en el mejorar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios constitucionales que se establecieron como objetivos en este componente.

Esta lógica de llegar donde más se necesita, a lo recóndito, dará sus frutos en el fomento de la no violencia y al comportamiento justo, puesto que gran parte del pueblo con el que nos ha tocado compartir esta experiencia ha comprendido que es un tiempo nuevo que busca sinergias con los intereses de la sociedad actual, aunque no esté plenamente consciente de la trascendencia a largo plazo de estas acciones.

Se destaca que las edificaciones han tenido el reto de ser diseñadas bajo estándares novedosos y compatibilizando los modelos de gestión, pero además responden a la división territorial y planificación de la SENPLADES, lo que permite obtener sedes judiciales adecuadas y estratégicamente ubicadas.

La Veeduría Internacional ha manifestado que la construcción de estas unidades debe tener el ingrediente de perspectiva en el tiempo por: movilidad humana, conflictos, medio ambiente, etc. Por lo que debe configurarse un proceso de costo beneficio por la ubicación y el nivel de acceso a la justicia.

Sin embargo, y por un principio de transparencia, debe el Consejo de la Judicatura en Transición publicar las fases precontractuales y contractuales, así como los avances de las obras, costos, valor unitarios de metro cuadrado de construcción y toda la información de los contratistas.

4.5 Cooperación Interinstitucional

Dos ejes que no se contemplaron como tales en el diseño inicial de la Reforma, sino como elementos de apoyo, fueron el de Cooperación Interinstitucional[22] y el de Gestión Financiera Equitativa.

A nuestro parecer, la decisión de incluirlos de manera diferenciada ha sido correcta, dada la envergadura en términos de diseñar una nueva arquitectura funcional interna, y la relacionada con las demás funciones del Estado, organismos de cooperación internacional, entidades académicas nacionales, así como fortalecer los actuales procesos de participación ciudadana y veedurías acreditadas en el país, como señala el objetivo específico de Coordinación Interinstitucional.

Creemos que las temáticas para este eje son ambiciosas en cada uno de sus proyectos y que será muy difícil cumplirlas todas a cabalidad en el corto plazo, según lo que nos consta de las misiones que hemos hecho, y de las múltiples sesiones de trabajo realizadas con representantes de variados sectores que realizan acciones colectivas de presión en torno a sus particulares temas de interés.[23]

Es de desear que las diversas consultorías y asesorías que se requieren para concretar sus proyectos en ejecución accedan al detalle de los hallazgos de esta Veeduría Internacional puesto que aquí encontrarán un conjunto de elementos de análisis y de líneas de investigación adicionales a las planteadas, por lo que recomendamos a sus responsables revisarlas con delicada atención.

La Veeduría Internacional ha logrado conducir expectativas de varios sectores y trasladar las inquietudes a otros como el Consejo de la Judicatura Transitorio o el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.
Una muestra de esta Cooperación es la realización del "*Primer Encuentro de Universidades Públicas y privadas y su Aporte en el desarrollo de la Escuela de la Función Judicial*", acto que permitió consolidar una relación propia y fuerte entre el sector académico y judicial.

Igualmente se han tratado los requerimientos de la Policía Nacional, Fiscalía, Defensoría Pública, personas víctimas de impunidad e inclusive estudiantes universitarios, necesidades que han sido atendidas y conducidas sus demandas a las autoridades competentes de forma oportuna.

4.6 Gestión Financiera Equitativa

Nunca como durante estos meses de impulso a la Reforma Judicial, el Estado ecuatoriano ha dedicado un importante recurso financiero[24], ha puesto en juego su capital político y ha desplegado una inteligencia colectiva tan grande como la que nos consta.

MILAGRO: Vocales del Consejo de la Judicatura recorren junto a Baltasar Garzón la nueva Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. 07-06-2012

Lo que sí podemos decir, es que alrededor de cada uno de los ejes de implementación del proceso de transformación de la justicia ecuatoriana se han generado miles de nuevas plazas de trabajo no solo temporales, sino también oportunidades laborales de largo plazo para los propios funcionarios judiciales, otros operadores de justicia, técnicos, tecnólogos, médicos, trabajadores sociales, sociólogos, planificadores, geógrafos, politólogos, economistas, administradores de empresas, comunicadores, educadores, informáticos, constructores y cientos de pequeñas y medianas empresas que seguirán prestando sus servicios para sostener este modelo con dignidad.

La Veeduría Internacional, está abierta para cualquier proceso de rendición de cuentas de sus actividades, dejando constancia que la ejecución del presupuesto correspondió al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, actividades que están siendo analizadas con justo derecho por las entidades competentes y previo pedido de la ciudadanía interesada en conocer nuestras labores.

QUITO: Reunión con Escuelas Judiciales de Ecuador. **07-11-2012**

QUITO: Centro de Rehabilitación de Mujeres El Inca. **09-10-2012**

1. Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCCS y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para la conformación e implementación de una Veeduría Internacional que haga seguimiento de la reforma de la Justicia Ecuatoriana, suscrito el 20 de Octubre de 2011.

2. Este trabajo debía desarrollarse de acuerdo a los artículos 204, 207 y 208 de la Constitución de la República y con la Ley orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social -CPCCS-, que es el órgano de la Función de Transparencia y Control Social, competente para promover el ejercicio de los derechos relativos al impulso y establecimiento de mecanismos de control social, rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción en los asuntos de interés público.

3. Carvalho Pacheco, C.,(2000), Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina, en Nuevos Rumbos en la Administración de Justicia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Administrativos. Bogotá.

4. Ibíd, pg.150.

5. Ibíd, pg.150.

6. Ibíd, pg. 152

7. "Para empezar una serie de endeudamientos hasta el 2006, durante casi once años de vida institucional con el Convenio con el Banco Mundial, bajo la modalidad de Deuda Pública Externa, por un monto de USD.10.700.000, para ejecutar el "Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Justicia", con aporte de contraparte Ministerio de Economía y Finanzas. (BIRF - 4066 EC). - Convenio de cooperación técnica no reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con aporte de contraparte en especie, para llevar adelante el "Proyecto de Modernización del Sistema Jurídico (ATN 87)". El primer paso a la Justicia. Experiencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. (2011). Quito. Pg.79.

8. Decreto 824 Suprímese la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (ProJusticia). Registro Oficial 501. Julio 14, 2011.

9. Fue relevante el apoyo de los miembros del Consejo de la Judicatura doctores Marco Tulio Cordero y Ulpiano Salazar, de lo que se ha podido indagar por la prensa.

10. Argentina, Brasil y especialmente Chile. En el caso del equipo asesor, fueron ex funcionarios del Ministerio de Justicia de este último país, así como ex jueces y ex fiscales quienes asistieron técnicamente durante todo el diseño de la propuesta, explicando inclusive en los propios procesos de sensibilización a la Consulta, cuál era el alcance de la Reforma que vendría.

11. Grupo Alianza, Ltda. Chile. Notas de Trabajo. 2011.

12. El Consejo de la Judicatura Transitorio empezó sus funciones el 27 de julio de 2011.

13. Resultados de la verificación de los datos del censo de dependencias judiciales 2010 con las bases de datos Consejo Nacional de la Judicatura y Ministerio de Finanzas. (2011). ISVOS/ ProJusticia.

14. ProJusticia, (2010), Estudio sobre la percepción ciudadana respecto a la justicia. Documento de trabajo.

15. Comisión de la Verdad, Informe. Citado en Rivas Herrera, Patricio., (2011): Tensiones, Políticas y Propuestas para una Reforma Ciudadana en Justicia. Acuerdo por una Nueva Justicia. Quito.

16. Reyes Echandía, Alfonso, (1999). Antijuridicidad. Pg.123. Bogotá.

17. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/talento-humano.html

18. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/escuela-de-la-funcion-judiciai.html

19. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/modelo-de-gestion.html

20. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/infraestructura-tecnologica.html

21. http://www.dinardap.gob.ec/

22. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/cooperacion-interinstitucional.html

23. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/infraestructura-civil.html

24. http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion/gestion-financiera-equitativa.html`

5.- Anexos

ANEXO 1

Algunas recomendaciones acogidas al Proceso de la Veeduría Internacional

- Indemnización a servidores judiciales separados de la Función Judicial;
- Conformación de Salas de la Corte Nacional de Justicia para descongestionamiento de causas represadas;
- Utilización de jueces y juezas del banco de elegibles de la Corte Nacional de Justicia;
- Adopción de mecanismos idóneos para revisión de resultados de concurso de oposición y merecimientos para el ingreso al servicio judicial;
- Reconsideración de la evaluación psicológica en los procesos de evaluación;
- Toma de nuevos exámenes a servidores judiciales;
- Integrar al servicio judicial a postulantes ganadores de los concursos de méritos y oposición;
- Creación de Tribunales de Justicia Penal para delitos del crimen organizado;
- Participación de las Universidades en el fortalecimiento y desarrollo de la Escuela Judicial;
- Adopción de mecanismos idóneos para transparentar resultados de los concursos de méritos y oposición previo al ingreso del servicio judicial;
- Rediseño de salas de audiencias;
- Establecimiento de mecanismos alternativos para agilizar la justicia penal en lo que respecta a la comparecencia de peritos y testigos;
- Transparentar la información de los concursos de Corte Nacional, 313 y otros;
- Capacitar a sectores judiciales, fiscales y estudiantes aprovechando la permanencia de los veedores y veedoras;
- Solicitud de pronunciamiento en los casos “Valverde Orellana”, “Los diez de Luluncoto”, “Comité de Familiares de Desaparecidos”, “Comisión de la Verdad”; y,
- Fortalecimiento de la independencia judicial.

ANEXO 2

Actividades desarrolladas por la Veeduría Internacional

Provincias	Instituciones públicas y privadas	Entrevistas realizadas	Unidades judiciales, carcelarias, proyectos examinados	Entidades gubernamentales y no gubernamentales	Días laborados en Ecuador por equipo veedor	Total de informantes claves o entrevistados
17	**100**	**153**	**206**	Instituciones Públicas de las cinco funciones del Estado. Partidos y movimientos políticos, Entidades Autónomas, Consejo de la Judicatura en Transición, Fiscalía General, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Corte Nacional de Justicia, Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, provinciales y parroquiales, Universidades públicas y privadas, Organizaciones indígenas, derechos humanos, víctimas impunidad, familiares de desaparecidos, judiciales, mujeres, y ONGs internacionales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.	90	Aprx. 3.000

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

www.participacionycontrolsocial.gob.ec

MINISTERIO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS
www.justicia.gob.ec