

PRIMER PARTE

El inicio

1998 fue un año marcado, sobre todo, por dos hechos históricos para el Ecuador: la vigencia de una nueva Constitución y la firma de la paz con el Perú. El 10 de agosto de 1998, el presidente de la República, Jamil Mahuad, asumió al poder con una novedosa Constitución que privilegiaba los derechos de las personas y daba más poderes al Ejecutivo. Solo 76 días después, Ecuador cerraba su frontera con Perú, firmando la paz el 26 de octubre de 1998. Dos hechos históricos que hacían prever un período positivo en el que podía empezar la estabilidad y el crecimiento para el país.

Mientras ello ocurría en la política, en el sector justicia también se registraron cambios importantes, incluso antes que se redactara la nueva Constitución: la Corte Suprema de Justicia se había renovado en 1997. Los 31 nuevos magistrados surgieron del primer concurso de merecimientos público y abierto con la presencia de veedurías ciudadanas.

Con la Constitución nació el sistema de justicia oral que reemplazaba al inquisitivo, estableciendo un sistema garantista para los ciudadanos. Se creó el Consejo Nacional de la Judicatura para que se encargara de las actividades administrativas de la Función Judicial. Se estableció que el sistema judicial contara con jueces de paz y con una administración especializada para los niños, niñas y adolescentes.

Ese contexto histórico de la política y de la justicia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) hizo una convocatoria pública a las organizaciones de la sociedad civil para que concursaran por la administración de un fondo para dar sostenibilidad a organizaciones que tenían proyectos relacionados al área de justicia. Hasta entonces, USAID había trabajado con contadas organizaciones ciudadanas en reforma procesal penal, mediación y derechos de las mujeres. También, con la Unidad de Coordinación del Programa Nacional de Apoyo a la Administración de Justicia en el Ecuador (Projusticia), la entidad pública que impulsa la modernización de la Función Judicial.

Boris Cornejo, vicepresidente de Esquel, dice que “fue una oportunidad la invitación que nos hizo USAID para que diéramos asistencia técnica a tres organizaciones que venían trabajando en temas de justicia, pero que requerían apuntalar sus estrategias de sostenibilidad. Esquel siempre se había definido así misma como una organización que buscaba tender puentes entre distintos actores de la sociedad. Tenía un espacio privilegiado por el liderazgo que podía ejercer sobre todo en las organizaciones de la sociedad civil, dado que en 1998 estábamos cerca de la primera década de vida y que habíamos logrado estructurar un modelo exitoso en el sentido de cómo sostener esta organización”.

Los fondos para financiamiento de proyectos relacionados con la reforma judicial y el fortalecimiento de la justicia en Ecuador empezaron en los años 90. El Ecuador contaba con préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo administrados por Projusticia. “Los fondos concursables son mecanismos financieros que facilitan recursos para la puesta en marcha de proyectos, actividades o iniciativas mediante procesos públicos que buscan identificar por este medio a aquellos que demuestren mayores posibilidades de alcanzar los objetivos para los cuales se establecieron los fondos¹”.

¹ Proyecto de Sostenibilidad Financiera y Alianzas Estratégicas, Convenio USAID – Esquel, 1998.

El giro que dio USAID estaba encaminado a encontrar una institución que pudiera garantizar la sostenibilidad de las organizaciones con las que había trabajado y que a su vez fuera capaz de administrar un fondo dirigido a apoyar a otras entidades civiles que fomentaran el acceso a la justicia por parte de la sociedad y la consolidación de este sector del Estado.

“La Agencia buscaba una organización que tuviera mucha experiencia probada en sostenibilidad financiera y generación de alianzas estratégicas con organizaciones no gubernamentales. Queríamos que se continuara con la asistencia a esas organizaciones de donde AID² iba a salir, nos preocupaba su sostenibilidad y el futuro de sus programas fuera de la Agencia. El concurso público ganó Esquel por la experiencia que probó como organización paraguas, pesó su experiencia en sostenibilidad financiera, esa era nuestra prioridad”, sostiene Lucrecia Tola, gerente de Proyectos, Democracia y Gobernabilidad, USAID - Ecuador³.

En esa primera etapa, en la que el Fondo empezó a estructurarse, Ana Isabel Sánchez y Reinaldo Calvachi representaban a USAID y Boris Cornejo y Farith Simon a Esquel. Para ellos, estuvo claro que los recursos económicos que empezaría a administrar Esquel no iban ni a duplicar ni a competir con los que se aplicaban en el país. Era un fondo complementario a los que manejaba Projusticia y que en su esencia pretendía “la provisión de asistencia financiera no reembolsable a proyectos vinculados a la reforma judicial, desarrollados por organizaciones no gubernamentales que establezcan alianzas entre ellas o entre ellas y entidades del Estado”⁴.

El 6 de octubre de 1998 entró en vigencia el primer convenio de cooperación “Sustentabilidad y Alianzas Estratégicas” entre Esquel y USAID, por 287.500 dólares y con cuatro grandes objetivos:

1. Poner en marcha estrategias de sostenibilidad financiera que permitan que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) designadas se conviertan en instituciones sostenibles en el largo plazo.
2. Crear un fondo para apoyar el trabajo de OSC que trabajan en el área de justicia.
3. Proveer a las OSC de la capacidad administrativa y técnica necesaria para promover la formación de alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil, con miras a lograr una participación efectiva en el proceso de reforma judicial.
4. Creación de una red de alianzas estratégicas entre OSC que trabajan en el área de justicia.

El convenio de “Sustentabilidad y Alianzas Estratégicas” fue solo el inicio de la relación de cooperación entre Esquel y USAID, después vinieron años de mucho trabajo en la justicia penal, años que estuvieron marcados por una profunda crisis de la justicia ecuatoriana relacionada con la crisis general del Ecuador.

² *Agency for International Development*, siglas en inglés de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo

³ Lucrecia Tola, project manager Democracy and Governance de USAID Ecuador.

⁴ Proyecto de Sostenibilidad Financiera y Alianzas Estratégicas, Convenio USAID – Esquel, 1998.

A pesar de que 1998 fue un año de luces para el país, los años que vinieron fueron de inestabilidad política, económica y social: quiebra del sistema bancario, dos presidentes derrocados, incremento de la oleada migratoria, escándalos de corrupción y desintegración de la Corte Suprema de Justicia... La lista puede seguir, pero estos fueron los principales hechos que coincidieron con la ejecución del programa.

Las estrategias

Ante la crisis, Esquel debía responder con ideas creativas y eficaces. Ello fue posible porque había un acuerdo de cooperación flexible con USAID que permitía hacer ajustes e inclusive cambiar y postergar proyectos. No obstante, el objetivo esencial no se perdió de vista: contribuir al fortalecimiento de la democracia y a la consolidación de la justicia.

Es así como el programa Fondo Justicia y Sociedad definió cinco líneas de trabajo que pretendían fortalecer a las instituciones del Estado, crear política pública y promover la participación de la ciudadanía: Acceso a la Justicia, Implementación del Sistema Procesal Penal, Apoyo a la lucha a favor de la transparencia, Impulso a la participación de la sociedad civil y apoyo a los grupos vulnerables en materia de derechos humanos.

La definición de los cinco ejes fue la estrategia para la organización del trabajo con una característica fundamental: que los cinco ejes fueran complementarios, pues se comprendió que no se podía impulsar la aplicación del nuevo sistema oral de la justicia sin que grupos importantes de la sociedad civil como los indígenas y los afroecuatorianos conocieran sus derechos y exigieran su cumplimiento y respeto. Tampoco era suficiente otorgar atención legal gratuita a personas de escasos recursos económicos sin que paralelamente se impulsara la Ley de Defensa Pública. En definitiva, los proyectos debían estar conectados entre sí para tener un impacto real y aportar verdaderamente a la democracia ecuatoriana.

Las alianzas interinstitucionales entre organizaciones privadas y de éstas con entidades del Estado fueron la segunda estrategia de trabajo. Esquel, a través del Fondo, no podía ni debía ser el ejecutor integral del programa porque se hubieran desperdiciado el tiempo, los recursos, las capacidades y experiencias de otras organizaciones del país. Por ello, las alianzas fueron clave porque permitieron que una institución pública aprovechara el conocimiento de una institución privada y que ésta, a su vez, contribuyera con el Estado y conociera más de cerca de la realidad del sector público.

Con ello se profundizaron conocimientos, se aprovecharon las experiencias, se potencializaron relaciones interinstitucionales, se rompieron barreras entre lo público y lo privado. El trabajo que apoyó Esquel en la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes es un caso que ejemplifica lo señalado. En Tena, la Fundación Esperanza y el Concejo Cantonal del Tena, con el apoyo del Municipio de esta ciudad, trabajaron conjuntamente en la obtención de una línea de base (la investigación que mostró el problema en cifras), el programa de acción para la erradicación de la trata, la redacción de una ordenanza municipal y un manual para facilitar la denuncia. Fue un trabajo coordinado y consensuado entre estas organizaciones con Esquel.

La tercera estrategia que tuvo resultados positivos fue apoyar a organizaciones no gubernamentales para que trabajaran conjuntamente en el impulso de leyes que tuvieran incidencia en la vida pública del país. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) es un caso referencial. Seis organizaciones formaron la Coalición Acceso que impulsó la redacción, el debate y la aprobación de la LOTAIP. La iniciativa para que las organizaciones abordaran en grupo el tema surgió en Esquel, así como gran parte de los recursos que permitieron el trabajo de la Coalición Acceso.

Impulsar las cinco áreas, bajo las tres estrategias, permitió que el programa Fondo Justicia y Sociedad sea integral, coordinado y ordenado. Así lo entendió Esquel casa adentro y lo mismo USAID como donante y las organizaciones y personas con las que trabajó durante los nueve años.

La primera etapa

El primer año del convenio con USAID se concentró en tres proyectos: sostenibilidad financiera para organizaciones de la sociedad civil, formar alianzas estratégicas de instituciones que trabajaban en el sector justicia y la asignación de recursos a las instituciones de la sociedad civil que estaban en esa área. Los tres proyectos fueron la base de lo que en el futuro muy cercano sería el Fondo Justicia y Sociedad.

El Centro de Promoción y Apoyo a la Mujer (CEPAM), la Corporación Latinoamérica para el Desarrollo (CLD) y el Centro de Investigación y Desarrollo Social (CIDES) fueron las tres organizaciones que estuvieron dentro del proyecto inicial de sostenibilidad financiera que implicaba el desarrollo y aplicación de estrategias para buscar fondos externos que les permitieran continuar con sus proyectos. En ese entonces, CEPAM impulsaba la aprobación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, CIDES estaba en la línea de solución alternativa de conflictos y CLD en arbitraje y reformas al Código de Procedimiento Penal. Esquel intervino en la institucionalización y sistematización del trabajo de estas organizaciones en la consecución de recursos, a partir de la transferencia de la experticia que los años le habían dado a Esquel.

El segundo tema de trabajo fue la creación de alianzas estratégicas que dieron como resultado las Redes de Justicia. Esquel hizo una invitación pública a través de un medio de comunicación para que las instituciones interesadas en ser parte de esta Red asistieran a una reunión inicial. Las Redes de Justicia nacieron en 2000 con alrededor de 20 organizaciones de Quito, Guayaquil y Cuenca; a la fecha de publicación este informe (febrero de 2008), 44 entidades forman parte.

Estas organizaciones se juntaron bajo la premisa de que “pueden y deben participar en la reflexión sobre el mejoramiento y fortalecimiento de la justicia (...), ya que únicamente por la vía de la participación se puede asegurar que los temas vinculados a la justicia sean realmente de carácter público y responda a las necesidades y expectativas del país, y no únicamente a ciertos sectores del Estado de organizaciones que responden a sus intereses gremiales”⁵.

La primera etapa de trabajo de Esquel fue básicamente de acompañamiento a las tres organizaciones y la asignación de recursos a distintas propuestas. Sin embargo, había mucha dispersión, los proyectos no se conectaban entre sí a pesar de que estaba en el ámbito de la justicia. Podía haber un proyecto contra la violencia de género y otro

⁵ Documento Red Justicia creación, p. 3, Quito, 2000.

sobre corrupción. Farith Simon⁶ fue el primer director del programa “Sustentabilidad y Alianzas Estratégicas”, más tarde Fondo Justicia y Sociedad. Para él, “esta primera fase fue muy reactiva, inclusive muy dispersa. Empezamos a darnos cuenta que siempre había tensión entre las propuestas que se recibía y lo que además debía hacerse”.

Esquel tomó dos medidas sobre el programa: delimitar los ámbitos de los fondos abierto y dirigido y poner en marcha actividades que consideró urgentes para el sector justicia. Con ello, el Fondo Justicia y Sociedad pasó de vehículo de asignación de recursos a actor del proceso de consolidación de la justicia y fortalecimiento de la democracia.

La administración de los recursos

El Fondo Justicia y Sociedad tenía tres métodos de administración de recursos por dos razones esenciales: la primera, para tener una mejor administración de los recursos y la segunda, para viabilizar de la mejor manera los proyectos, pues cada fondo tenía una lógica de funcionamiento.

1. El fondo abierto: permitía la identificación y financiamiento de proyectos presentados por alianzas de organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales entre sí y con entidades públicas. Las propuestas debían adecuarse a los objetivos del Fondo, es decir, debían ser actividades o programas relacionados con la reforma y modernización de la justicia y la lucha contra la corrupción.

Esquel demandaba que los impactos del proyecto fueran demostrables de manera directa, es decir, debían ser mensurables y dar resultados concretos en relación a la reforma de la justicia o la lucha anticorrupción. Lo que se procuraba era que los proyectos pudieran influir en el establecimiento de políticas y procedimientos de carácter público y permanente.

El proyecto era susceptible de evaluación y auditoría externa. Debía durar máximo 12 meses, no se podía financiar simultáneamente más de un proyecto para una misma alianza de organizaciones, sin embargo, si resultaba exitoso el Fondo podía financiar propuestas de alianzas en las que podían participar organizaciones que habían estado involucradas en otros proyectos.

Para la modalidad abierta, el monto máximo de recursos que entregaba el Fondo era de 50.000 dólares y daba preferencia a las propuestas que incluían alternativas de sostenibilidad, es decir, de continuar con el proyecto después que haya terminado el convenio con Esquel. Lo que no se podía financiar eran programas que implicaban el fortalecimiento institucional de los proponentes, por ello, no apoyaba proyectos que implicaban gastos administrativos exclusivamente. Los gastos indirectos debían ser fundamentados y justificados, y su aprobación estaba sujeta al análisis que realizaba Esquel sobre la razonabilidad, fundamentación, justificación y elegibilidad de los gastos indirectos propuestos.

El monto de 50.000 dólares que fijó Esquel para el fondo abierto, necesariamente, debía tener una contraparte económica de las organizaciones que presentaban la

⁶ Jurista, catedrático, actual director de la Clínica de Derechos Humanos. Fue director del Fondo desde septiembre de 1998 hasta octubre de 2004. Luego fue asesor del Fondo hasta el cierre del programa en febrero de 2008.

propuesta. Debía ser mínimo del 25 por ciento del valor aportado por el Fondo, en especies (recursos humanos o técnicos, por ejemplo) o en dinero, pero sujeta a comprobación.

Todas las organizaciones que recibían financiamiento debían suscribir, como requisito para la recepción de los fondos, el Código de Ética para organizaciones no gubernamentales o al menos demostrar que cuentan con uno. Además, debían pasar por procesos de monitoreo y evaluación de los proyectos que estaban ejecutando.

2. El fondo dirigido: esta modalidad permitía poner en marcha proyectos sobre la base de las necesidades del sector identificadas, conjuntamente, por los operadores del sistema o como resultado de las evaluaciones de la administración justicia.

El equipo técnico del Fondo redactaba unos términos de referencia que contenían la descripción del trabajo que se quería desarrollar: actividades, plazos, recursos, etc. Ese documento era revisado por la organización beneficiaria del proyecto, luego se hacía una convocatoria abierta a través de los medios de comunicación, se realizaba el proceso de selección en el que intervenían el Panel y un delegado de la institución beneficiaria.

Las propuestas para el Fondo Dirigido también debían presentarse en una o más alianzas, pues el objetivo era crear lazos entre las organizaciones para potenciar experiencias, conocimientos y recursos. Finalmente, se contrataba a la alianza elegida, que estaría sujeta a un seguimiento permanente por parte del equipo técnico del Fondo y de la institución o instituciones beneficiarias del proyecto.

3. La administración directa: Es el gran salto que dio Esquel en su relación con USAID y, sobre todo, en su aporte a la consolidación de la justicia. Al inicio del programa, Esquel trabaja en la sustentabilidad y entrega de recursos a organizaciones. Con esta modalidad, en 2001, empezó a ejecutar directamente proyectos mediante investigaciones y apoyos técnicos. Un ejemplo de ello son las dos investigaciones sobre la situación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador (2003 y 2006). Otro es el de fortalecimiento de servicios legales de la sociedad civil para que brinden asistencia legal penal a las personas detenidas que no tienen recursos para pagar un abogado.

Había demanda externa de sectores como la Función Judicial, el Consejo Nacional de la Judicatura o el Ministerio Público que pedían apoyo a Esquel, pero también la propuesta salía de Esquel sobre temas que no se habían abordado desde otros sectores pero que debían ponerse en práctica. Un ejemplo de ello es el apoyo a la construcción de un modelo de justicia en Cuenca que contó con la apertura y la decisión política de las autoridades de justicia de esa ciudad.

El panel

Una parte esencial de esta etapa fue definir cómo se haría la entrega de recursos a las organizaciones que pretendían apoyar la consolidación de la justicia y, paralelamente, fortalecer la participación de la ciudadanía en este sector. Lo importante era determinar un mecanismo independiente que aprobara los proyectos por los méritos y no por los nexos que los oferentes pudieran tener, por ejemplo, con USAID o con Esquel. La respuesta fue la creación de un Comité de Evaluación de Proyectos más conocido como panel que funcionaba de acuerdo a un reglamento que estaba al

alcance de todas las organizaciones interesadas⁷, mediante la página web www.fondodemocracia.org.

El Panel estaba formado por tres personas: un delegado de Esquel, uno de las Redes de Justicia, normalmente eran los coordinadores(as) que se turnaban su asistencia; y, un representante anticorrupción designado en consenso entre la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), Esquel y USAID. En los casos en que la CCCC auspiciaba o prestaba proyectos, su delegado no podía participar en el estudio, conocimiento y aprobación; el Panel funcionaba con los restantes delegados.

Con una semana de anticipación a la reunión del Panel, los miembros recibían un informe técnico elaborado por el equipo del Fondo Justicia y Sociedad. El objetivo era que llegaran informados para que tuvieran elementos suficientes que les permitieran elegir los proyectos por su calidad, su capacidad de ejecución, el número de beneficiarios, el impacto y la capacidad de crear políticas públicas.

El Panel no solamente hacía una valoración técnica sino también económica: la propuesta de gastos debía ser razonable al trabajo técnico y a la realidad del país. Para el caso de los proyectos que tenían un límite del monto asignado (50.000,00 dólares), se analizaba el buen uso del dinero con justificaciones técnicas.

Las decisiones no eran susceptibles de apelación, sin embargo, el Panel podía eventualmente reconsiderar su decisión si recibía nueva información que le permitiera apreciar de mejor manera las propuestas. Lo que no podía era considerar proyectos de organizaciones o de sus aliados que habían recibido observaciones técnicas y/o presupuestarias por parte del Fondo en proyectos anteriores. Las decisiones del Panel quedaban registradas en actas.

En resumen, el Panel tenía seis atribuciones:

1. Aprobar el proyecto;
2. Pedir ampliación o modificaciones del proyecto;
3. Pedir aclaraciones del proyecto;
4. Pedir la comparecencia de los proponentes para aclarar el proyecto;
5. Aprobar el proyecto con condiciones; y,
6. Desaprobar el proyecto.

Después, el equipo técnico del Fondo debía comunicar por escrito a las organizaciones adjudicadas y a las que no, las razones por las cuales el Panel había aprobado y negado los proyectos.

Los miembros del panel durante los nueve años:

Representantes anticorrupción

Miriam Garcés y Milton Maldonado

Esquel

Boris Cornejo

Fondo Justicia:

Farith Simon

⁷ El reglamento de funcionamiento del Panel es un anexo de esta publicación.

Patricia Esquetini
Alicia Arias
Patricia Salazar
María Cristina Puente

Red Justicia

Angelina Veloz
Beatriz Bordes
Grace Olvera
Marco Albuja
María Elena Caballero
Miriam Ernst
Roberth Puertas
Rocío Salgado
Sandra Andino

Los socios

El programa de justicia de Esquel también se forjó para establecer alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas. Con ello se pretendía que estas instituciones se conocieran, intercambiaran experiencias, visiones, estrategias para la aplicación de los proyectos procurando que en el futuro volvieran a unir esfuerzos.

Bajo este criterio, Esquel se asoció con 128 instituciones: 91 organizaciones de la sociedad civil, 13 universidades y 24 entidades públicas para la ejecución de 78 proyectos que duraban mínimo tres meses y máximo 12.

Los socios eran organizaciones que tenían un trabajo probado en el área de justicia. Esquel se reservaba el derecho de conocer más sobre una institución para determinar si estaba en condiciones de ejecutar los proyectos. Además USAID, en su calidad de donante, tenía el derecho de objetar a las instituciones aceptadas por Esquel, sin embargo, durante los nueve años de trabajo no se registró ni un solo caso; USAID confiaba plenamente en las decisiones de Esquel.

91 instituciones privadas

Acción Comativa
ACJ-Portoviejo
ADISPOR
ANDE
Asamblea Permanente de DD.HH.
Asociación de Empleados de los medios de comunicación
Asociación de Magistrados y Jueces de la Función Judicial
Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador - Filial Loja
Asociación de Mujeres Judiciales
Cámara de Comercio e Industrias (Presidenta)
CARDEU
Centro de Derechos Económicos y Sociales
Centro de Educación y Acción de las Mujeres Otavaleñas (CEAMOS)
Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)
Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR)
Centro de Estudios y Defensoría (CEDEF)
Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ceplaes)
Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)
Centro Ecuatoriano Para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM),
Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL)
Centro Manabita de Desarrollo Comunitario (CEMADEC)
Centro Regional para la Promoción de la Justicia
Checci
Cittes de Gestión Loja
Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Colegio de Abogados de Imbabura

Colegio de Abogados de las provincias de: Azuay, Cañar, Morona Santiago, Zamora Chinchipe
Comisión Andina de Juristas
Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH)
Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador
Conferencia Episcopal Ecuatoriana
Confraternidad Carcelaria del Ecuador
Confraternidad Carcelaria Núcleo del Guayas
Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)
Consorcio de Gestión Judicial
Corporación Centro de Investigación de la Comunicación Colectiva del Ecuador, (CIDCCE)
Corporación Grupo de Rehabilitación y Ayuda a los Internos (GRAI)
Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD)
Corporación Mujer a Mujer
DATANALISIS
Defensa Internacional de la Niñez
DPK Consulting
Ecolex
Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Cuenca- Extensión Azogues
Federación de estudiantes de la UTPL
Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)
FIDEH Manabí
Fundación Afroamérica XXI
Fundación Consultorios Jurídicos Gratuitos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Fundación de Culturas Indígenas Kawsay
Fundación de Investigación y Desarrollo Integral Otavalo Kawsay F-INDIO-K
Fundación Desarrollo y Justicia
Fundación Esperanza
Fundación Eugenio Espejo
Fundación Fumaleg
Fundación Futuro Latinoamericano
Fundación Mujer, Identidad y Género
Fundación No Más Desaparecidos
Fundación Nueva Vida
Fundación para el Desarrollo María Alejandra
Fundación Terranueva
Futura Consultores Internacionales
Globaltel
Iglesia Evangélica Luterana del Ecuador – IELE
IMAGCOM
Instituto Benjamín Carrión

Instituto Científico de Culturas Indígenas, ICCI
Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE)
Lexis
MARKOP
Moreno Ocampo Abogados & Consultores
Participación Ciudadana
Participación Ciudadana Loja
Pastoral Carcelaria
Pastoral Social
Plan Internacional
Presidenta de la Asociación Femenina Universitaria Católica AFUC
Price Waterhouse & Co.
Red de Migración de Loja
Secretariado de Pastoral Afro
Unión Nacional de Periodistas
Unión Provincial de Cooperativas y Comunas de Cañar (UPCCC)
Universidad Católica de Cuenca – Extensión Azogues
Universidad Católica de Ibarra, Facultad de Jurisprudencia
UNORCAF
VALINMER
Vicariato Apostólico de Esmeraldas (VAE)

24 instituciones públicas

Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias del H. Congreso Nacional
Comisión de Control Cívico de la Corrupción
Comisión Legislativa Especializada y Permanente de la Mujer, la Niñez, la Familia y los Grupos Vulnerables del Congreso Nacional
Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción
Consejo Nacional de la Judicatura
Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)
Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES)
Corporación Seguridad Ciudadana
Defensoría del Pueblo
Defensoría del Pueblo: Dirección Nacional de Defensa de los Derechos Afroecuatorianos
Dirección nacional de Comisarías
Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo
Dirección Nacional de Rehabilitación Social
Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador
Ministerio de Educación
Ministerio Fiscal Distrital del Azuay
Municipio de Cotacachi
Municipio de Guamote

Municipio de Otavalo
Municipio de Rumiñahui
Municipio de Santo Domingo de los Colorados
Municipio Metropolitano de Quito
Projusticia
Tribunal Constitucional

13 universidades

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas de la Universidad de Guayaquil
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Universidad San Francisco de Quito
Universidad Santiago de Guayaquil
Universidad Católica de Cuenca
Universidad de Especialidades Espíritu Santo
Universidad de Las Américas
Universidad del Azuay
Universidad Nacional de Loja
Universidad Regional Autónoma de Los Andes (UNIANDES)
Universidad San Gregorio de Portoviejo
Universidad Técnica Particular de Loja

El monitoreo

Lo técnico:

El monitoreo de las organizaciones se ponía en práctica de acuerdo a la planificación y cronograma definidos en cada proyecto.

Revisión de informes: según la programación, las organizaciones socias de Esquel enviaban sus informes de actividades que eran analizados sobre la base de los objetivos, metas y tiempos previstos para su ejecución.

Reuniones: el equipo técnico mantenía reuniones periódicas con los responsables de los proyectos para conocer los avances en el cumplimiento de actividades.

Participación directa: otra forma sistemática de monitorear el trabajo de las organizaciones era participando directamente en los talleres, seminarios, charlas y reuniones para evaluar la convocatoria, los materiales, los expositores. El objetivo era hacer un control de calidad.

Las recomendaciones: el monitoreo permitía que el equipo técnico hiciera recomendaciones por escrito para corregir problemas o reforzar actividades durante la ejecución del proyecto.

Terminación anticipada: El proyecto podía concluir antes del tiempo previsto por tres razones:

- a. Por incumplimiento de los compromisos por parte de las organizaciones participantes;
- b. Por la ruptura de la alianza que presentó la propuesta; y,

c. Porque el Fondo no entregó los desembolsos económicos.

Lo económico:

Esquel tiene sistematizado el control de gastos de los socios o contrapartes con quienes ejecuta los proyectos. En el caso del programa Fondo Justicia y Sociedad, la actividad económica empezaba después de que el equipo técnico del Fondo había remitido el convenio firmado entre Esquel y la organización socia que incluía todos los detalles de las actividades con un cronograma de trabajo y de desembolsos.

El Departamento Administrativo y Financiero de Esquel hacía una revisión de la propuesta de gasto para procurar que los recursos se utilizaran racionalmente y que se asignaran para cubrir las actividades planificadas.

Antes del primer desembolso, la organización debía informar sobre el número de cuenta bancaria donde se haría el depósito y entregar una garantía por el valor del monto mayor que desembolsaría Esquel de acuerdo al cronograma.

El gasto era controlado por Esquel minuciosamente. Las contrapartes debían utilizar los recursos cumpliendo con el Reglamento de Facturación y Régimen Tributario Interno que rige en el país. Para la presentación de los informes económicos se debía explicar la utilización del dinero, adjuntando fotocopias ordenadas de las conciliaciones bancarias y comprobantes de egreso.

Para facilitar el trabajo contable, el Departamento Administrativo y Financiero de Esquel capacitaba a los responsables del manejo contable y económico de las organizaciones con las cuales trabajaba. Pues, además de la legislación ecuatoriana, las contrapartes debían regirse a un reglamento interno propuesto por Esquel para la elaboración de la información financiera; este documento era parte del convenio.

En adelante, para que las organizaciones recibieran los recursos era imprescindible el informe técnico aprobado, este caso, por el equipo del Fondo. Después, el Departamento Financiero analizaba el gasto con referencia a la propuesta y si se habían cumplido todos los requisitos se entregaba el siguiente desembolso.

Los recursos

El proyecto empezó a ejecutarse en octubre de 1998 con un presupuesto financiado por USAID de 287.500 dólares. Desde entonces se realizaron enmiendas anuales que fueron modificando y ampliando el plazo de ejecución del proyecto y su presupuesto.

En febrero de 2008 terminó la ejecución del programa Fondo Justicia y Sociedad con un financiamiento de USAID de 9.782.682,00 dólares y un levantamiento de fondos realizado por Esquel de USD 2.445.671,00. En el transcurso de los nueve años se han financiado 78 proyectos que fueron ejecutados con 59 contrapartes.

La administración de los fondos ha contado con auditorías internacionales y evaluaciones anuales que no se adjuntan a esta sistematización porque son voluminosas, pero se encuentran a disposición del público en los archivos físicos de Esquel.

Es importante señalar, como una forma de rendición de cuentas, que las auditorías han demostrado la transparencia, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos financieros.

SEGUNDA PARTE

El 13 de julio de 2001, el Ecuador inauguró el sistema acusatorio oral para reemplazar al inquisitivo y escrito caracterizado por el abuso de la ley y la descomunal cantidad de papeles en los procesos. Esa era la tendencia en América del Sur y el país se conectó con esa línea que pretendía modernizar los sistemas de justicia. Argentina y Chile han liderado las reformas en la región y han contribuido con su experiencia y aprendizajes en la implementación del sistema ecuatoriano.

El país necesitaba entrar en la línea modernizadora porque el sistema inquisitivo tenía serios problemas. Las demandas de los usuarios y de los detenidos y las denuncias de los medios de comunicación pusieron en evidencia las debilidades de un sistema con pocas posibilidades de dar respuestas efectivas. Armando Bermeo, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia⁸, recuerda que “hasta los años 50 del siglo XX, el sistema escrito funcionó perfectamente: se despachaban todos los procesos, no existían presos sin sentencia, había una Corte Suprema que expedía fallos y resoluciones que eran verdaderos tratados, tenía tiempo para realizar estudios de doctrina. Creo que a partir de los 60 empezó a colapsar el sistema escrito por el crecimiento de la población y el incremento de los juicios”.

Con el sistema oral se busca que la administración de justicia sea ágil, eficiente y respete el debido proceso. Desde julio de 2001 se han registrado importantes avances, ajustes, cambios para que el sistema logre sus objetivos, sin embargo, seis años después es importante reconocer que todavía falta mucho por hacer. Para el ex presidente de la Corte Superior de Cuenca, Hugo Darquea, con el sistema inquisitivo “los juicios dormían el sueño de los justos frente a la celeridad que se logra con la oralidad, inmediación y contradicción. Con este sistema, el juez realmente puede resolver sobre una materia que viene elaborada por la Fiscalía, trabaja sobre lo fundamental, no es quien hace la investigación o dirige la prueba, es quien sobre la prueba actuada lleve la contradicción de las partes entre la Fiscalía, el acusador particular y la defensa”.

Con el sistema acusatorio se investiga para detener y no se detiene para investigar como lo hacía el anterior, provocando la violación de derechos humanos. “Creo que el sistema oral es mucho mejor que el sistema escrito por la inmediación, dice el ex presidente Armando Bermeo, porque el juez puede conocer a las partes. En el sistema escrito eso se deshumaniza, el juez está sentando en su despacho y no conoce los problemas que tiene el sindicado”.

En ese marco, el Fondo Justicia y Sociedad de Esquel consideró que era importante apoyar a este sector del Estado en la aplicación del nuevo sistema. El año y medio que había previsto el Congreso Nacional para que los operadores se prepararan para ejercer la nueva justicia penal no fue suficiente. Por ello, Esquel con el apoyo de USAID apuntaló la capacitación de los operadores de justicia, el trabajo técnico para la aprobación de leyes como la Defensoría Pública, la puesta en marcha de un modelo de justicia local, propuestas de reformas al Código de Procedimiento Penal, entre otros temas.

⁸ El doctor Armando Bermeo fue presidente de la Corte Suprema de Justicia desde enero de 2002 hasta enero de 2004.

Para apoyar este cambio, el Fondo se basó en los resultados de la Primera Evaluación del Sistema Procesal (2003) que puso en blanco negro la situación de este sector. Patricia Esquetini⁹, la segunda directora del Fondo Justicia y Sociedad, considera que esta investigación dio el giro radical al enfoque de justicia bajo el cual estaba funcionando el proyecto. “La investigación produjo los primeros resultados certeros sobre la situación del nuevo sistema acusatorio que regía en el país. Nos permitió entender mejor la justicia penal y dirigir todos nuestros esfuerzos para su consolidación. No solo como Esquel, sino con las organizaciones de la sociedad civil y con las propias instituciones de la administración de justicia. Solo así podíamos garantizar algún cambio”.

Hasta entonces, el Fondo había trabajado en proyectos importantes como el apoyo a la Ley 103 o contra la violencia intrafamiliar, en el fortalecimiento de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en la apoyo a grupos vulnerables, en una investigación sobre los servicios legales de la sociedad civil, entre otros. A pesar de que eran temas que tenían que ver con la justicia, se evidenciaba la necesidad de articular los proyectos para cumplir con el objetivo del programa.

Entonces, la Primera Evaluación del Sistema Procesal Penal, dirigida por el propio Fondo, permitió definir con absoluta claridad las líneas de trabajo bajo las cuales funcionaría en adelante: Acceso a la Justicia, Implementación del Sistema Procesal Penal, Transparencia y Anticorrupción, Participación de la Ciudadanía y Apoyo a los grupos vulnerables.

Si bien el Fondo ya había trabajado en acceso a la justicia y en participación ciudadana, hacía falta que los ejes estuvieran estrechamente relacionados e incluso que fueran complementarios. Es así como en el eje Implementación del Sistema Procesal Penal, por ejemplo, se impulsaba la capacitación de los operadores de justicia (jueces, fiscales, defensores, funcionarios) en litigación oral y paralelamente, se promovía con el Consejo Nacional de la Judicatura la implementación de un sistema de evaluación de jueces y se apoyaba a la Comisión de Reformas para la Aplicación del Sistema Procesal Penal en el debate y redacción de reformas que facilitarían más la aplicación de la oralidad en el país.

En las siguientes páginas se explicará cada línea de trabajo y los proyectos más relevantes por su impacto en la sociedad. No es posible detallar todos por la cantidad de información, sin embargo, al final de cada línea se presentará un cuadro completo de los proyectos, los socios, el tiempo de duración y los montos asignados.

⁹ Jurista, fue parte del programa desde 2000 y asumió como directora desde noviembre de 2004 hasta junio de 2007. Actualmente dirige el programa de justicia de Checci en Bolivia.

Acceso a la Justicia

El acceso a la justicia por parte de los usuarios del sistema no se reduce al ingreso a los juzgados, significa que las personas sean bien atendidas, que reciban información de calidad, que tengan procesos rápidos, que se cumplan los plazos... Las dos investigaciones sobre el sistema procesal que hizo el Fondo (2003 - 2006) evidenciaron los problemas y las debilidades del sistema. Estas investigaciones dejaron dos cosas claras sobre acceso a la justicia: no había defensa técnica de calidad para las personas detenidas y había que impulsar la aprobación de la Ley de Defensa Pública.

“La Defensa Pública es una necesidad inminente en nuestro país, no solo porque no puede funcionar un sistema procesal penal cuando falta una de las piezas fundamentales como la Defensoría Pública, sino también porque el Estado tiene la obligación de cumplir la norma constitucional y los tratados y convenios internacionales que ha suscrito. La indefensión limita el acceso real a la justicia (...)”¹⁰.

Esquel no pretendía –ahora tampoco- reemplazar al Estado en su obligación constitucional de dotar de defensa a los que menos tienen, lo que procuró, a través del Fondo, fue ofrecerle información certera y concreta sobre la situación del sistema penal para que interviniera con las soluciones. Además, investigó la situación de los centros de atención legal en el país¹¹ y apoyó técnica y económicamente a servicios legales de la sociedad civil que daban atención gratuita a personas de escasos recursos. El objetivo: que ampliaran y mejoraran su cobertura.

Los servicios legales

La sociedad civil ha contribuido a paliar la demanda de defensa en el Ecuador en vista de que el Estado no cuenta con una Defensoría Pública capaz de garantizar este derecho constitucional. En el país funcionan 107 servicios legales gratuitos de la sociedad, según el último estudio que realizó el Fondo Justicia y Sociedad a inicios de 2007. Estos centros patrocinan juicios y dan asesoría legal a miles de ecuatorianos que no pueden pagar un abogado privado y que tampoco reciben atención del Estado.

A partir del año 2003, 15 de los 107 servicios legales gratuitos han recibido apoyo técnico y financiero por parte del Fondo Justicia y Sociedad de Esquel para promover el acceso a la justicia de personas privadas de su libertad que no tienen recursos suficientes para pagar un abogado defensor. En una primera fase (2003 - 2005) se apoyó a servicios legales en Portoviejo, Esmeraldas, Guayaquil, Cuenca, Loja y Quito.

En una segunda etapa, a partir de abril de 2005 hasta noviembre de 2007, el Fondo Justicia trabajó con diez servicios legales en Otavalo, Ibarra, Quito, Guayaquil, Cuenca, Tulcán y Ambato.

El Fondo apoyó exclusivamente el área penal, pues existe mayor demanda y es el sector menos atendido. Las personas que reciben atención legal son aquellas que están detenidas en las cárceles y que no tienen recursos para pagar un abogado

¹⁰ Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal, Fondo Justicia Sociedad, p. 165, agosto de 2006.

¹¹ La primera investigación la hizo CEPLAES en 2002 y la segunda, que fue una actualización, la hizo el equipo técnico en 2006 – 2007.

privado. Los abogados de los servicios legales hacen las veces de defensores públicos para garantizar que los detenidos tengan acceso a una defensa oportuna y eficaz, contribuir, en alguna medida, a que existan menos presos sin sentencia y personas detenidas sin razón alguna.

Los 15 centros que trabajaron con el Fondo

No.	CENTRO	CIUDAD	2004	2005	2006	Ene-Jun 2007	TOTAL
1	Fundema	Ambato	0	0	438	0	438
2	COMAM	Cuenca	856	389	524	121	1890
3	Defensoría Pública Azuay	Cuenca	0	0	0	306	306
4	GRAI	Cuenca	0	304	570	382	1256
5	Univ. Católica	Cuenca	0	0	0	261	261
6	Vicariato Apostólico de Esmeraldas	Esmeraldas	420	0	0		420
7	CDH	Guayaquil	0	0	0	284	284
8	Confraternidad Carcelaria	Guayaquil	495	324	481	224	1524
9	SELEP	Guayaquil	939	152	99	0	1190
10	Universidad Nacional de Loja	Loja	414	382	77	0	873
11	CEAMOS	Otavalo / Ibar	0	191	422	83	696
12	Universidad San Gregorio	Portoviejo	311	483	152		946
13	Pastoral Penitenciaria	Quito	564	406	373	139	1482
14	PUCE- Quito	Quito	524	297	107	0	928
15	Centro Apoyo Tulcán Uniandes	Tulcán	0	0	186		186
Totales:			4523	2928	3429	1800	12680

Con base en los resultados del trabajo con los centros legales, se diseñó el Modelo Integral de Defensa Penal que se compone de un conjunto de herramientas de gran utilidad para los equipos tanto administrativos como técnicos legales de los centros. Este modelo fue diseñado por expertos abogados, ingenieros informáticos y técnicos en ingeniería de procesos nacionales e internacionales, pero sobre todo contó con el aporte de los abogados y las abogadas de los centros legales, quienes gracias a su experiencia, apoyaron a su construcción y validación.

Este modelo fue elaborado dentro el proyecto “Diseño e Implementación de un Sistema de Atención a Casos en Servicios Legales” ejecutado por la organización internacional Checchi, con el apoyo de Esquel, a partir de marzo de 2004. Con este proyecto se aplicó un modelo estándar para los centros legales con normas y procedimientos que permitieron prestar un servicio de alta calidad a los usuarios y usuarias. Vale decir que, por tratarse de un modelo flexible, puede ser aplicado tanto a la Defensoría Pública Nacional como a la diversidad de centros de atención legal u otras organizaciones por su ubicación, tamaño y orientación del servicio.

A la fecha de redacción de este informe (diciembre de 2007), el Gobierno del presidente Rafael Correa puso en marcha la Unidad Técnica de Gestión para que se encargue de la defensa de las personas que están detenidas sin sentencia y que no pueden pagar un abogado. La Unidad de Gestión hizo una convocatoria pública a instituciones y personas de Quito y Guayaquil para que participaran en la primera parte del proceso. Cuatro centros legales de estas dos ciudades, que recibieron apoyo Esquel, fueron contratados por su solvencia técnica y la experiencia acumulada en cuatro años de trabajo en las cárceles.

Sobre todo, la Unidad de Gestión se apoyó mucho en la experiencia y en los recursos técnicos que Esquel había capitalizado desde 2003, a través del trabajo con los

servicios legales de la sociedad civil. Con lo cual, la línea de trabajo sobre defensa técnica de calidad tiene todas las probabilidades de terminar como una política de Estado para el servicio de la ciudadanía.

LA CIFRA

12 680 personas atendidas en nueve años

TESTIMONIO + FOTO

Grace Olvera

Confraternidad Carcelaria de Guayaquil

Empecé a trabar en la defensa de los detenidos, hace más de 20 años ya, porque me conmovió su problemática. Se trata de gente totalmente desprotegida por el Estado y rechazada por la sociedad, pues la prisión de por sí es un estigma, es una condena anticipada sin estar sentenciado. El preso es un ser olvidado, denigrado, marginado, un ser despreciado por la sociedad, incluso, la propia familia lo tiene en el abandono. A veces pienso que la administración de justicia está esperando que los detenidos salgan por sus propios medios, es decir, que salgan prácticamente moribundos a un hospital y terminen sus días o que mueran en las tantas revueltas que hay en la Penitenciaría. No hay ningún interés de muchas autoridades en que la situación legal de los reos mejore. La Penitenciaría bordea casi los 6000 internos y las condiciones de insalubridad son terribles: contaminación para el interno y para la familia que llega.

La gente dice que nosotros defendemos delincuentes, eso es una forma peyorativa de ver a un grupo de la sociedad que merece un trato humano, como humanos que son a pesar de sus errores. Lo que estamos haciendo es que un detenido sea juzgado en los plazos de la Constitución y la Ley. Queremos una administración de justicia oportuna y expedita, más allá de que si la persona ha cometido un delito, queremos que se aplique justicia.

La sociedad debe saber que no todos los casos constituyen delitos o son delitos graves. Son delitos comunes o menores que bien pudieron haberse resuelto en una audiencia previa a dictar la medida cautelar o pudo haber sido resuelta como una contravención.

El trabajo que hacemos ayuda a la justicia a ser ágil, incluso a descongestionarla. Hablamos con los administradores de justicia y les decimos que no queremos estropear el trabajo que hacen, lo que queremos es ayudar a descongestionar los despachos en causas que muchas veces son inútiles y que por economía procesal debieron haberse resuelto en etapa de instrucción o intermedia y no haber superado la etapa de juicio porque es allí donde se produce el cuello de botella y los juicios se quedan relegados.

Por ello, nosotros creemos que el apoyo de Esquel ha sido grande para hacer este trabajo. Si bien es cierto que estábamos agrupados como institución, con Esquel pudimos ser más organizados, tener un esquema, un sistema para hacer las cosas. Hicimos la base de datos, el archivo físico y un orden en reportes. Se hizo un trabajo más técnico y más eficiente que nos hay ayudado a mejorar la imagen que teníamos dentro de la cárcel y del mismo sistema judicial.

Defensa Pública

El Ecuador no tiene una Defensa Pública como institución capaz de responder a la demanda ciudadana. Hasta diciembre de 2007, cuenta con 31 defensores que dependen de la Función Judicial y que no están en capacidad de hacer una defensa técnica y de calidad. En la Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal quedaron en evidencia los serios problemas que implica para el país carecer de una Defensoría Pública institucionalizada, sobre todo, porque el Estado ecuatoriano incumple con su obligación constitucional de ofrecer una defensa técnica y de calidad a los ciudadanos.

Esquel, a través del Fondo Justicia y Sociedad, apoyó desde el año 2004 la institucionalización de la Defensoría Pública en el Ecuador. Se trata de la entidad que garantizará la defensa de las personas que no están en capacidad de acceder a un abogado por su situación económica o social.

El trabajo de Esquel se concentró en facilitar la discusión y la aprobación de la Ley que había propuesto la Comisión para la Aplicación del Sistema Procesal Penal, por parte de los actores de la administración de justicia, de organizaciones de la sociedad civil y del propio Congreso Nacional.

La propuesta: La Comisión para la Aplicación del Sistema Procesal Penal, de la cual el Fondo era secretaria técnica, presentó en junio de 2004 la propuesta al entonces presidente Lucio Gutiérrez quien envió el documento al Congreso para el debate.

La primera campaña: El proyecto estuvo un año en la Comisión de lo Civil y Penal del Congreso. Para impulsar el debate, el Fondo realizó una campaña virtual de comunicación (octubre – noviembre de 2005) explicando de qué se trata la Defensa Pública y pidiendo al Congreso que inicie el debate. En enero de 2006, los diputados aprobaron el proyecto en primer debate y remitieron nuevamente el documento a la Comisión para que hiciera modificaciones.

El apoyo técnico: Para alentar la comprensión de la Defensoría Pública y apoyar a la Comisión de lo Civil y Penal, el Fondo invitó a expertos internacionales en Defensa Pública para que compartieran las experiencias de sus países. Un apoyo permanente fueron Rodrigo Quintana, el primer director de la Defensa Pública de Chile, y Alberto Bínider, experto argentino en reformas en América Latina.

La segunda campaña: Desde enero hasta septiembre de 2006, el Congreso no retomaba el debate. Entonces, el Fondo, con el apoyo del PNUD y USAID emprendió una campaña masiva por radio y otra electrónica para buscar apoyo de los medios de comunicación y hacer conciencia en el Parlamento sobre la necesidad de aprobar la Ley de Defensoría Pública.

La aprobación: el 1 de noviembre de 2006, el Congreso Nacional aprobó la Ley, pero 16 días después el entonces presidente de la República, Alfredo Palacio, la vetó totalmente argumentado que no había recursos económicos. Entonces, el país debía esperar un año para que el Congreso retomara el debate, sin embargo, el proceso será más largo por los cambios políticos por los cuales atraviesa el Ecuador. A la fecha de este informe, la Asamblea Nacional Constituyente está en funciones y declaró en receso al Congreso Nacional.

A la Constitución: En 2007, Esquel retomó el debate público sobre la necesidad de que la Defensoría Pública conste en la constitución como una institución esencial que equilibrará la administración de justicia y, sobre todo, garantizará el derecho a la

defensa de las personas más pobres. En este sentido, redactó una propuesta de texto constitucional que presentó, en junio de 2007, a la Comisión del Conesup encargada de la redacción de la nueva carta política.

La propuesta de Esquel pretendía que la Defensoría sea una persona jurídica de derecho público, descentralizada funcionalmente y desconcentrada territorialmente con patrimonio propio, independencia administrativa, presupuestaria y financiera. Que estuviera dirigida por una persona experta en Derecho Penal, que conozca muy bien el funcionamiento del sistema oral y que sepa de gerencia institucional.

En términos prácticos, el Conesup incluyó la Defensoría Pública en su propuesta de constitución con la obligación de garantizar una defensa técnica y de calidad. Pero lo más importante es que el país no tiene ninguna duda de la necesidad de contar con esta institución.

LISTADO COMPLETO DE LOS OTROS PROYECTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA,
INFORMACIÓN COMPLETA

Implementación del Sistema Procesal Penal

A pesar de que el Estado había cambiado el sistema de justicia, el sector requería de apoyo para procurar que la oralidad se ponga en marcha. Se requería que el fiscal hablara con el policía para que los detenidos sean trasladados a sus audiencias sin que medien los papeles sino una simple llamada telefónica. Se requería que los operadores de justicia pudieran aplicar medidas alternativas al juicio oral, que las víctimas de delitos sexuales no fuera revictimizadas, que las audiencias orales no fracasaran, que la Fiscalía no perdiera tiempo ni recursos en casos sin futuro ni trascendencia, que la ciudadanía recibiera información de calidad...

En este marco, el Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel consideró importante apoyar el fortalecimiento de la Implementación del Sistema Procesal Penal. Este proyecto significaba mejorar la calidad de la justicia en favor de la sociedad. Por ello, el Fondo financió programas de capacitación para operadores de justicia, apoyó el trabajo de la Comisión de Aplicación del Sistema Procesal Penal, evaluó la situación de la justicia penal y, entre otros ejes, apoyó la aplicación de un modelo de gestión en Cuenca que pudiera servir como referente para el país.

El trabajo fue coordinado con otras organizaciones de la sociedad civil y con las propias instituciones de justicia, pues un trabajo aislado no hubiera tenido sentido ni trascendencia. Esquel impulsó proyectos conjuntos con el Consejo Nacional de la Judicatura, con la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía Distrital del Azuay, con la Corte Superior de Cuenca, con varios concejos cantonales de la Niñez, con el Municipio de Quito, con la Defensoría del Pueblo, con la Comisión de Lucha Contra la Corrupción, entre otras entidades públicas. Impulsó proyectos con organizaciones sociales como centros de atención legal, instituciones que trabajan en temas de justicia, ambientales, de lucha contra la violencia de mujeres, de derechos de los pueblos afroecuatorianos e indígenas, de migrantes, de derechos humanos, universidades, etc.

Las cifras son un indicador válido para comprender el alcance del trabajo sin que obviamente sean la única herramienta de medición. Por ello, es importante informar que 700 jueces y fiscales fueron capacitados en la implementación del Sistema Procesal Penal; que 351 abogados, 31 defensores públicos y 55 funcionarios de servicios legales recibieron cursos sobre litigación oral; y, que 64 periodistas fueron capacitados en justicia penal y ética periodística.

La mayoría de proyectos que se ejecutaron en esta línea tuvieron como base la Primera y la Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal, las dos investigaciones determinaron las falencias que tenía el sistema y los correctivos que se requerían. Ello garantizó el desarrollo de proyectos sobre parámetros técnicos que a su vez permitieron obtener el respaldo de las autoridades de justicia. El equipo técnico del Fondo siempre sostuvo que la única manera de sostener el trabajo era sobre la base de “datos duros”, es decir, de información confiable sobre la realidad de la justicia penal.

Apoyo a la Comisión de Aplicación del Sistema Procesal Penal

El 8 de enero de 2003 se publicó el decreto ejecutivo 3546 que creaba la Comisión de Aplicación del Sistema Procesal Penal (CARPP) para que realizara un trabajo coordinado y conjunto con todos los operadores de justicia del área penal. El objetivo era que esta Comisión liderara la consolidación del sistema oral en el Ecuador.

La Comisión estuvo conformada por seis autoridades:

1. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia
2. La Ministra Fiscal General del Estado
3. El Ministro de Gobierno o su delegado
4. El Director Nacional de la Policía Judicial
5. El Subsecretario Jurídico de la Presidencia de la República
6. Un representante de los defensores públicos, en vista de que no existía la Defensoría Pública.

La Comisión tenía al menos seis funciones específicas:

1. Diseñar políticas generales y específicas para la aplicación del sistema procesal penal.
2. Identificar los requerimientos económicos, normativos, técnicos, humanos de equipamiento, de infraestructura y de cualquiera índole para la aplicación del sistema penal.
3. Procurar la obtención de consensos sobre la naturaleza y contenidos del sistema penal, así como la relación de las personas e instituciones comprometidas en su aplicación.
4. Promover la capacitación de quienes participan en la aplicación del sistema procesal penal.
5. Promover en el país información sobre el funcionamiento del sistema
6. Y otras actividades necesarias para aplicar el sistema procesal penal.

El Fondo, a través de Esquel, participó como secretaría ad-hoc para que apoyara la coordinación y organización de las actividades de la Comisión. Sin embargo, es importante reconocer que Projusticia también daba apoyo técnico a la CARPP

Para organizar el trabajo, la Comisión formó tres subcomisiones: de Plan de Ajuste, de Capacitación y de Reformas Legales.

Subcomisión de Plan de Ajuste

La Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal y Esquel llamaron a un concurso público para que se elabore un plan de implementación que recogiera todos los estudios que se habían realizado a estas entonces sobre la justicia penal, la primera Evaluación del Sistema Procesal Penal y las experiencias de las instituciones para que se elabore un plan estratégico que permita una mejor aplicación del sistema acusatorio.

El proyecto, más que un plan de implementación, fue un plan de ajuste que buscaba tener impacto en las instituciones del sistema. En el documento, aprobado en junio de 2004, se identificaron las áreas estratégicas y las actividades que se realizaría. Tuvo el aval técnico de Alberto Bínider, un profesional argentino experto en reforma judicial en América Latina.

Subcomisión de Reformas Legales

La Subcomisión fue la encargada de elaborar un paquete de reformas legales al Código de Procedimiento Penal. Las reformas debían enfatizar en el cumplimiento de las garantías del debido proceso y el desarrollo de principios constitucionales como la oralidad, intermediación, publicidad y contradicción. El objetivo fue asegurar que estas reformas lograran una adecuada aplicación del sistema acusatorio y superar los problemas del sistema.

La propuesta de reforma, que se envió al Congreso Nacional, tenía siete directrices:

1. El establecimiento de salidas anticipadas y procesos especiales que constituyeran herramientas de trabajo y alternativas al proceso ordinario: aplicación del principio de oportunidad, acuerdo de reparación, suspensión condicional del proceso, archivo provisional del caso y proceso simplificado.
2. Depuración de prácticas del juicio oral
3. La introducción de las audiencias orales en las etapas previas al juicio; audiencias para conocer y resolver sobre la aprehensión y detención, conocer y resolver sobre las medidas cautelares, la audiencia preliminar; y, el trámite de recursos.
4. La clasificación bipartita de las acciones. Se aumentaron los delitos de acción privada.
5. Las medidas personales cautelares tienen un nuevo tratamiento tanto en su imposición, vigencia e impugnación
6. La etapa intermedia adquiere una nueva dimensión, es un momento procesal constitucional y legal.
7. El trámite de los recursos está modificado.

Subcomisión de Capacitación

En esta subcomisión se estructuraron los lineamientos generales para realizar las capacitaciones a los operadores de justicia. Con el apoyo de Esquel se puso en marcha el proyecto Diseño y ejecución de un programa de capacitación para el nuevo Código de Procedimiento Penal que permitió la que contó 570 asistentes entre jueces de tribunales y juzgados penales, agentes fiscales y ministros de Corte Superior.

TESTIMONIO DR. ARMANDO BERMEO + FOTO

Cuando fui elegido presidente de la CSJ en 2002, recién se había expedido el nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP) que establecía el sistema oral. Había inquietudes de los operadores de justicia porque el cambio no empezó bien, primero se expidió la Ley si que se hubiera hecho nada para su aplicación.

Entonces, tenía que buscar la manera de solucionar los problemas. Conversé con la ministra fiscal, Mariana Yépez, y surgió la idea de crear una comisión especial para la aplicación del CPP. En ese tiempo también tuve la visita de Cornelio Merchán y Farith Simon de la Fundación Esquel y con representantes de la Embajada de EE.UU, y ahí tomó fuerza la idea de la Comisión que luego tuvo el apoyo del presidente de la República, Gustavo Noboa. Él expidió el decreto ejecutivo para la creación de la Comisión el 17 de enero de 2003

En el plan de trabajo hubo tres gestiones principales: conformar una comisión interna para que prepare un proyecto de reformas al CPP, otra comisión para elaborar un proyecto de ley para la Defensoría Pública y un plan para la capacitación de los operadores de justicia.

Esquel nos facilitó el apoyo de expertos internacionales y nacionales como los profesionales de CEJA. Algunos miembros de la Comisión viajamos a Serena en Chile, donde se realizó un seminario sobre la aplicación del CPP, un código que es similar al de Ecuador; también fuimos a República Dominicana con la doctora Yépez y un jefe de la Policía Judicial. Después, la capacitación se extendió para jueces fiscales, queríamos que aprovecharan la experiencia de esos países para que nos ayudara a sacar el sistema adelante.

Trabajamos en la propuesta de reformas al CPP que se envió al Congreso Nacional. En colaboración con Projusticia se elaboró el proyecto para la creación de la Defensoría Pública. En ese entonces y ahora más, consideramos que la Ley de Defensa Pública es indispensable en el Ecuador. El Presidente (Rafael Correa) creó la Unidad de Gestión para contratar a 200 abogados que tomen a su cargo la defensa de presos sin sentencia. Creo que si se le hubiera dado la importancia del caso al proyecto de ley, ya hubiera estado solucionado este problema.

Farith Simon y Patricia Esquetini trabajaron con nosotros. Promovieron un trabajo intenso, nos reuníamos una vez por semana o al menos dos veces al mes para discutir los proyectos y salir adelante. También, con el apoyo de Esquel, vinieron expertos que habían trabajado en Colombia y Chile. En la comisión había la buena voluntad de todos, sobre todo, de la doctora Mariana Yépez. Yo recogía las opiniones de jueces, las cotejábamos y discutíamos.

Esta Comisión fue importante y sería aconsejable que vuelva a funcionar porque podría ayudar al enlace con los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues la Función Judicial aislada no puede hacer nada. El Congreso expide leyes sin saber cómo en la práctica se aplicará. Si todo se hiciera perfectamente planificado, las cosas cambiarían perfectamente, pero para ello se necesita la buena voluntad de los involucrados.

Capacitación

Un esfuerzo significativo de Esquel, a través del Fondo, fue invertir importantes recursos para capacitar a los operadores de justicia. La razón: el éxito del nuevo sistema oral dependía en gran medida de los operadores y si no tenían los conocimientos técnicos jurídicos para aplicar las nuevas leyes, la situación de la justicia penal ecuatoriana hubiera empeorado.

Esquel realizó una serie de jornadas de capacitación sobre destrezas para la litigación oral, aplicación de la prueba, estrategias de defensa... Para estos eventos contó con reconocidos juristas de la región que ya habían pasado en sus países por el proceso que está viviendo el Ecuador. Esquel no escatimó en la inversión, pues era necesario que lo mejor de América Latina compartiera sus experiencias y aprendizajes con los operadores de justicia del país.

La capacitación no solamente fue en el Ecuador. Esquel, con el apoyo de USAID, facilitó el desplazamiento de las autoridades de justicia¹² a otros países para que conocieran de cerca cómo se estaba aplicando la oralidad. Las autoridades viajaron a Chile, República Dominicana, Estados Unidos entre otros países.

¹² Presidentes y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, jueces de Corte Superior y de primer nivel, ministros y fiscales del Ministerio Público, jefes de la Policía Judicial, entre otros.

De los seminarios internos y fuera del país surgieron capacitadores que replicaron los conocimientos entre sus compañeros del sistema judicial y entre los estudiantes de Derecho.

Pero la capacitación no se quedó en el sistema judicial. Esquel también apoyó a sectores de la sociedad civil que trabajan en el sector justicia y que también debían actualizar los conocimientos para impulsar la aplicación del nuevo sistema. Incluso, en ese otro sector estuvieron los periodistas, para quienes Esquel con la Universidad Católica del Ecuador llevó adelante tres diplomados: dos de Periodismo Judicial y uno Periodismo Legislativo en el que se formaron alrededor de 80 periodistas de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Para hablar de cifras generales y relevantes, Esquel apoyó la capacitación a 700 jueces y fiscales, 351 abogados, 31 defensores públicos y 55 funcionarios de servicios legales sobre litigación oral y temas afines al Sistema Procesal Penal. También capacitó a 7.756 docentes, a nivel nacional, en educación en valores, deberes y responsabilidades; a 40 ciudadanos indígenas y 40 ciudadanos afroecuatorianos como promotores de derechos de sus comunidades; y, entre otros, a 64 periodistas sobre el Sistema Procesal Penal y en ética periodística

Programas de capacitación más representativos:

Capacitación	Beneficiarios	Año
El Derecho Ambiental y Código de Procedimiento Penal para Fiscales del Ministerio Público. 26/09/03 Fin: 23/04/04	Fiscales del Ministerio Público	Del 26/09/03 al 23/04/04
Fortalecer el debido proceso para las víctimas de violencia intrafamiliar en casos de delitos.	Fiscales del Ministerio Público	5 meses
Construyendo Poder en las Bases Comunitarias para la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Paz y el Desarrollo Sustentable.	40 defensores indígenas	Del 28/02/03 al 10/11/04
Capacitación en el tema del nuevo Código de Procedimiento Penal.	Comunidades de los Pueblos Cañaris,	Del 01/10/02 al 16/12/03
Capacitación sobre la Ley de Tránsito y el Código de Procedimiento Penal.	Jueces y Secretarios de los Juzgados de Tránsito de las ciudades de Quito Guayaquil y Cuenca	Del 17/05/02 al 23/07/03
Capacitación en el Manual de Funciones del Fiscal: Aplicación más eficaz, eficiente y transparente del nuevo sistema procesal penal.	Fiscales del Ministerio Pública	Del 04/09/02 al 17/06/03
Capacitación en Litigación Oral en los Colegios de Abogados del la Zona Sur del	Abogados de Azuay, Cañar,	Del 25/05/06 al 25/05/07

Ecuador.	Morona Santiago, Zamora Chinchipe	
Capacitación en el nuevo Código de Procedimiento Penal.	Jueces y los magistrados de los Tribunales Penales.	Del 18/08/00 al 19/08/03
Capacitación en destrezas específicas necesarias para la aplicación del Nuevo Código de Procedimiento Penal.	Operadores de Justicia	Del 14/03/03 al 12/04/04

LISTA DE CAPACITADORES

Sistematización del trabajo del Fondo Justicia y Sociedad,
 Convenio USAID – Esquel
 Actividad Enero 2007

Consultor(a)	País	Área de experiencia	Actividad
Alberto Bínder	Argentina	Sistema Procesal Penal	<ul style="list-style-type: none"> - Consultor del Plan de Ajuste del Sistema Procesal Penal - Capacitador en litigación oral - Taller sobre salidas alternativas - Apoyo en elaboración de borrador de reglamento para el proceso de selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia
Ricardo Mendaña	Argentina	Gestión del Ministerio Público	Capacitador Diseño de propuesta para modelo de gestión
Cristián Hernández	Chile	Sistema Procesal Penal	- Diseño del modelo de gestión integrado de justicia penal, para la ciudad de Cuenca
Mauricio Duce	Chile	Sistema Procesal Penal	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitador en litigación oral - Elaboración de Manual de Litigación Oral
Andrés Baytelman	Chile	Sistema Procesal Penal	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de Manual de Litigación Oral - Capacitador en litigación oral
Rodrigo Quintana	Chile	Defensa Pública Sistema Procesal Penal	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones de trabajo y lobby con diputados del Congreso Nacional. - Análisis proyecto Ley de Defensa Pública. - Capacitador en acceso a la justicia. - Experto en Gestión de la Defensa Pública de Chile y en Sistemas de Evaluación de la calidad de la defensa.
Georgy Schubert	Chile	Defensa Penal Sistema Procesal Penal	- Capacitador en litigación oral
Erick Juárez	Guatemala	Gestión de las audiencias de juicio	- Consultor y capacitador sobre audiencias y rol de actores

TESTIMONIO DRA. PATLOVA GUERRA

El trabajo de Esquel ha sido muy fructífero, porque no solamente ha estado al frente de las reformas en la materia penal sino en todo lo que implica la aplicación del nuevo proceso penal. Nos ha apoyado en nuevas técnicas, en avances conceptuales para el manejo de mejor manera del sistema adversarial.

Es cierto que no se ha cambiado totalmente, pero es importante todo lo que se ha logrado con el apoyo de Esquel a través de varios proyectos. En muchos de ellos he participado, sobre todo, en los talleres de capacitación que no solamente han beneficiado al grupo humano capacitado directamente sino a quienes como yo ejercemos la cátedra y nos convertimos en reproductores de capacitación de los demás compañeros judiciales y de los estudiantes de Derecho.

Una de las cosas que me enorgullece es lo que están haciendo en Cuenca los compañeros con quienes fuimos a Chile. Se hacen las actividades de acuerdo a la Constitución Política y al Código para que la administración de justicia y especialmente la penal sea ágil. No importa si es domingo o feriado, lo que cuenta es saber de inmediato si se puede iniciar o no un proceso a una persona que ha sido privada de su libertad. Si la respuesta es sí, que esta persona tenga la posibilidad, inclusive, de pedir una fianza o una medida cautelar alternativa; lo importante es que no exista tanta gente privada de su libertad y que se juzgue con prontitud.

Esquel produjo unos afiches en los que se decía “justicia que tarda no es justicia”. Nunca lo olvido porque es cierto. ¿Cómo es posible que suban a la Corte juicios orales con 220 cuerpos? Y ¿cómo es posible que suban juicios a la Corte, pese a que el fiscal se abstiene de acusar? Ciertamente que hay fiscales y fiscales, jueces y jueces que son cuestionables, pero no somos todos. Es importante que a través del anteproyecto que presentaron la Función Judicial y el Ministerio Público al Congreso, con el apoyo de Esquel, se trate de impulsar el cambio para que el sistema oral sea más ágil, oportuno, certero.

Las reformas plantean la aplicación de medidas cautelares, la audiencia pronta, veraz e inmediata; la redacción de una resolución no de diez hojas sino de una sola, que los cuerpos no se conviertan en 100 000 hojas sino solamente en lo que el fiscal tenga que decir de manera precisa.

Cuenca, el referente de justicia penal del Ecuador

Cuenca es la ciudad del Ecuador donde parece que todo funciona mejor, al menos, en el sector justicia. Algunas razones: es una ciudad sin presos sin sentencia, fue la primera en implementar las audiencias de control de flagrancia, el sistema de justicia tiene una percepción positiva de la ciudadana, la Defensoría Pública coordina con los centros que dan asistencia legal de la población, la Fiscalía cuenta con una unidad de depuración de denuncias... La lista puede seguir.

Ello le ha permitido a Cuenca convertirse en la ciudad modelo de justicia del Ecuador, tanto es así, que al final de 2007 el Gobierno nacional y las propias autoridades del sector impulsaron la aplicación de las audiencias de control de flagrancia en el resto del país.

Hugo Darquea, ex presidente de la Corte Superior de Justicia de Cuenca, dice que la clave fue el diálogo y la decisión política de hacer las cosas. “Con el ministro fiscal, Jaime Ochoa, advertimos la necesidad de alentar el diálogo entre quienes actúan en el proceso de la investigación y de la administración de justicia, es decir, la Policía Judicial, los fiscales y los jueces”.

En 2004, cuando empezó a despegar el cambio en Cuenca, Esquel a través del Fondo Justicia y Sociedad apoyó con capacitaciones a jueces, fiscales y abogados sobre la aplicación del Sistema Procesal Penal. De una de esas capacitaciones, como lo recuerda el doctor Darquea, surgió la idea de realizar las audiencias de control de flagrancia.

La jueza Sonia Cárdenas y la fiscal Julia Elena Vásquez le dieron sentido a estas audiencias. Ellas escribieron la propuesta inicial que fue debatida por jueces, fiscales y policías y puesta en vigencia el 16 de agosto de 2004. Como lo dijo la doctora Juliana Elena Vásquez, en una entrevista para el periódico Justicia y Sociedad del Fondo, “después de algunas discusiones se sostenía que al amparo de la supremacía constitucional, los pactos y tratados internacionales y la lógica del sistema acusatorio era legal la introducción de audiencias para resolución de la instrucción fiscal y la discusión de la prisión preventiva”.

La aplicación de las audiencias de control de flagrancia recibió críticas porque no estaba escrita en el Código de Procedimiento Penal. Sin embargo, las autoridades de justicia de Cuenca salieron al paso argumentado que la Constitución aprobada en 1998 estableció la oralidad de la justicia y por lo tanto la ausencia de un artículo en el Código de Procedimiento Penal no era justificación para que no se hicieran las, pues la Constitución está por encima de cualquier ley.

Y para que no haya dudas, la respuesta salió de la propia Corte Suprema de Justicia el 14 de noviembre de 2007, cuando dispuso que las audiencias de control de flagrancia se aplicaran en todo el país “para el ejercicio pleno de los derechos y garantías determinados en nuestra Constitución Política de la República así como en los Tratados Internacionales de los cuales el Ecuador es signatario, previo al inicio de la instrucción fiscal, exclusivamente para el caso de las personas que hubieren sido

detenidas en delito flagrante, así como para las que se encuentren detenidas sin fórmula de juicio”¹³.

Al cierre de este programa, Esquel asegura que el 100% de los operadores de justicia -jueces penales, vocales de tribunales penales, agentes fiscales y defensores públicos- fueron capacitados en destrezas y habilidades específicas en torno al sistema penal en Cuenca. También, el 100% de los profesores del área penal fueron capacitados en metodologías de enseñanza en litigación oral.

En 2006 empezó a funcionar la Unidad Técnica de Análisis Primario en el Ministerio Público de Azuay. ¿Qué es? Una oficina que conoce todas las denuncias que ingresan a la institución y que es capaz de determinar y decidir qué causas se investigan y que causas se archivan. Usualmente, las personas que presentan denuncias en la Fiscalía no tienen una respuesta sobre qué pasará con su causa, pero esta Unidad¹⁴ le explica claramente a cada ciudadano lo que se hará en su caso.

Un ejemplo sencillo y que solía repetirse en las capacitaciones, es que el Ministerio Público le debe decir a una persona que no puede investigar el robo de su celular o documentos ocurridos en un bus, porque no existen elementos suficientes que puedan guiar a los fiscales a encontrar a los responsables. Abrir un caso en esas condiciones significa que el Estado debe invertir recursos humanos, económicos y de tiempo en investigaciones que no tendrán un futuro.

En cambio, cuando esta oficina encuentra elementos para la investigación le debe informar a la persona afectada que su caso será investigado por determinada unidad (delitos sexuales, delitos contra la vida, por citar solo dos ejemplos.). Con ello, el Ministerio Público transparenta su accionar con los usuarios del sistema, reduce su carga de trabajo y utiliza de mejor manera el tiempo y los recursos con los que cuenta. Otro proyecto que se implementó fue un sistema informático de casos en la misma Unidad Técnica de Análisis Primario, que le permite sortear los casos, elaborar estadísticas y hacer cálculos de indicadores de calidad.

Sin duda estos proyectos han sido importantes en el afán de contribuir a mejorar la calidad de la justicia en Cuenca. Sin embargo, fue a finales de 2006 cuando Esquel comprendió que debía aportar en la construcción de un modelo integral de justicia penal para el país. Hasta entonces se había invertido una cantidad importante de recursos en proyectos de acceso a la justicia e implementación del Sistema Procesal Penal no solamente en Cuenca, sino en otras ciudades como Quito y Guayaquil. Pero llegó el tiempo de construir un modelo en el cual los proyectos se conectaran, fueran complementarios y se aplicaran en un sólo lugar. Esquel consideró que en Cuenca había todas las condiciones para ello, sobre todo una: las autoridades de justicia tenían la decisión política de hacer las cosas que se requerían para ofrecer una justicia de calidad que satisfaga a los usuarios del sistema.

Entonces, Esquel ofreció su apoyo técnico y económico y las autoridades de justicia de Cuenca respondieron afirmativamente, con lo cual empezó un trabajo conjunto, coordinado y transparente bajo el nombre de “Modelo de Gestión Integrado de Justicia Penal”.

¹³ Resolución de la Corte Suprema de Justicia dictada el 14 de noviembre de 2007. Reglamento para delitos de flagrancia.

¹⁴ Después de la Unidad que se creó en Cuenca, la Fiscalía aplicó el mismo sistema en Quito y Guayaquil.

El ex ministro fiscal del Azuay, Jaime Ochoa¹⁵, dice que había “un acuerdo mutuo entre las instituciones (de justicia) involucradas en el avance del nuevo proceso en el que se armonizaron criterios para establecer en Cuenca un sistema nuevo, moderno, con iniciativa, sin esperar del centralismo ni mantener los enquistamientos de la justicia inquisitiva. Ese fue el parámetro que llevó a considerar que era necesario contar con un organismo que dirigiera y coordinara estos acuerdos y las acciones de la Función Judicial, Fiscalía y Policía Judicial. Ante el reto de que el sistema saliera adelante, aceptamos el apoyo de Esquel”.

El proyecto tuvo seis ejes de trabajo que fueron elegidos y adaptados por el equipo técnico del Fondo, después de las investigaciones y análisis internos y de los aportes que hicieron en varias visitas para talleres, estudios, debates... analistas internacionales como Alberto Bínider y Ricardo Mendaña miembros del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) de Argentina; Rodrigo Quinta, ex director de la Defensa Pública de Chile; y, Mauricio Douce y Christian Hernández, miembros del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de Chile, entre otros.

Las propuestas en general fueron amplias y a largo plazo. Sin embargo, el Fondo consideró que frente al tiempo que restaba para la terminación del convenio con USAID y por lo tanto, con la disposición de recursos económicos, había que concretarse en proyectos esenciales que pudieran tener continuidad después de que terminara el apoyo de Esquel – USAID y que además pudieran aplicarse en un año y medio de trabajo.

Por ello, el Fondo definió seis proyectos:

1. El diseño y ejecución de mecanismos de coordinación entre el defensor público y los servicios legales gratuitos que recibieron el apoyo de Esquel desde 2003.
2. La creación de una oficina de coordinación de audiencias y facilitación de sistemas informáticos de registro en la Función Judicial y el Ministerio Público.
3. La creación de sistemas de intercambio de información entre la Función Judicial y el Ministerio Público.
4. Elaboración y ejecución de una estrategia de comunicación interna y externa entre las organizaciones del sistema.
5. El desarrollo de sistemas de gestión, un programa de protección a víctimas y testigos y ajustes a los mecanismos de trabajo en la Fiscalía.
6. La capacitación a los operadores de justicia en la utilización de salidas alternativas al juicio oral y práctica de prueba.

El trabajo que se hizo

Coordinación de audiencias de juicio: Esquel apoyó la instalación de dos unidades de coordinación de audiencias de juicio: una en la Función Judicial y la otra en el Ministerio Público con su respectivo instructivo interno. Esta coordinación es

¹⁵ El doctor Jaime Ochoa impulsó la modernización del Ministerio Público del Azuay desde el 2004 hasta diciembre de 2007.

trascendental porque se trata de la etapa donde la persona procesada recibe sentencia, una etapa afectada por las audiencias fallidas que según la Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal llegan al 73.2 por ciento. Algunas razones: el fiscal puede ser convocado a dos audiencias a la misma hora y el mismo día, los testigos no llegan, la Policía Judicial no trasladó a la persona detenida...

Mejorar la coordinación entre la Función Judicial y la Fiscalía fue la clave para empezar a superar este problema. En el edificio de la Corte Superior de Justicia de Cuenca se fijó una oficina para que los operadores de los tribunales penales pudieran trabajar “agendando” las audiencias de juicio, es decir, fijando fechas y horas e informando a la Fiscalía para que ésta a su vez coordinara con los fiscales y la Policía Judicial.

En la Fiscalía del Azuay también hay una Unidad de Monitoreo de Peritos y Testigos que se encarga de la coordinación. Una persona recibe la información de la Función Judicial y organiza la agenda de los fiscales para que puedan acudir a todas las audiencias de juicio. También debe citar a los testigos y ofrecerles todas las posibilidades para que no fallen a las audiencias, por citar un ejemplo, si el testigo dice que no puede acudir porque puede perder su empleo al faltar un día de trabajo, la Unidad envía un oficio comunicando la obligación legal de presentarse, oficio que le obliga al empleador a otorgar el permiso necesario para que el testigo se presente. Otro ejemplo es que si el policía testigo está en otro cantón, la Fiscalía coordina con la Policía para que viaje a Cuenca y se presente a la hora y en el día indicados. Con ello, el objetivo de la unidad se cumple: procurar que las audiencias de juicio no fallen.

La gestión de las dos unidades (Función Judicial y Fiscalía) empezó en septiembre de 2007 y a diciembre de 2007 ya se podía contar un aumento en la realización de audiencias de un 4%, es decir, pasó del 26% al 30%. La cifra es un buen augurio de que el sistema seguirá funcionando y mejorando la calidad de la justicia penal de Cuenca.

Capacitación a operadores de justicia: En 2007, las capacitaciones para los operadores de justicia estuvieron en otra dimensión. El tiempo de conocer el Código de Procedimiento Penal (CPP) había quedado atrás, era momento de hablar sobre cómo hacer que el sistema fuera más ágil, más justo y más eficiente.

Por ello se planteó que las capacitaciones debían girar en torno a las salidas alternativas al juicio oral para descongestionar el sistema penal y generar ahorro de recursos al sistema judicial. El experto argentino, Alberto Bínider, dice que “los sistemas de justicia penal están sobrecargados por una cantidad de casos que en realidad deberían ser resueltos en otra instancia (como el procedimiento abreviado, por ejemplo), pero que por falta de eficiencia o de uso de esos sistemas llegan a la justicia penal. De esta manera se produce un doble mal: por un lado esos casos no tienen una solución adecuada y, por otro, se impide que la justicia penal se pueda dedicar verdaderamente a los casos más graves que son la razón de ser de los métodos e instrumentos que utiliza”.

Alberto Bínider y Alberto Wray (Ecuador) debatieron cuatro días de abril de 2007 con jueces y vocales de tribunales penales y fiscales sobre las salidas alternativas del Azuay. 15 días después de este debate y capacitación, la misma jueza que redactó la propuesta para realizar las audiencias de control flagrancia, la doctora Sonia Cárdenas, aplicó el juicio abreviado y sancionó con 15 días de prisión a un hombre

acusado de robar una bicicleta que fue recuperada por la Policía. El hombre tuvo como abogada a una de las profesionales de un servicio legal gratuito que recibía el apoyo del Fondo en Cuenca. Ella y el fiscal estuvieron de acuerdo en abreviar el juicio y con el consentimiento del acusado pidieron a la jueza que aceptara el caso.

En noviembre de 2007 los jueces, los fiscales y los defensores públicos se reunieron en la Quinta Lucrecia de Cuenca para discutir sobre la práctica de prueba. Fue un taller importante porque analizaron los problemas que tienen durante el juicio debido a que el actual Código de Procedimiento Penal todavía arrastra normas del anterior sistema que afectan la oralidad y la celeridad de los procesos.

Un ejemplo de ello es el rol de presidente y los vocales del Tribunal Penal en la práctica de prueba. Ellos interrogan a los testigos a pesar de que es una actividad que deben hacer solamente las partes que intervienen en el juicio (fiscal – defensor), al tribunal solamente le corresponde escuchar y juzgar. Otro ejemplo es que durante la audiencia, el fiscal hace su exposición y presenta sus pruebas y solamente al final puede participar el defensor público, cuando lo ideal es que después de que el fiscal exponga las razones para enjuiciar a una persona, de inmediato lo haga el defensor, con ello se está promoviendo la igual en la participación.

Por este tipo de dificultades, los jueces, fiscales y defensores se pusieron de acuerdo en poner en práctica siete puntos para mejorar la aplicación del Sistema Procesal Penal:

1. Fortalecer la Unidad de Audiencias y Prueba para Juicio de la Función Judicial y la Unidad de Monitoreo de Testigos y Peritos del Ministerio Público.
2. Implementar la Unidad Coordinadora del Sector Justicia de la provincia del Azuay, conformada por un representante de cada una de las instituciones.
3. Eliminar la utilización del expediente del fiscal en la etapa de juicio, como fuente de información, consulta, insumo de trabajo, etc.
4. Concentrar las exposiciones (alegatos de apertura) del fiscal, del acusador particular y del defensor al inicio de la audiencia de juicio.
5. Respetar el orden de presentación de la prueba (testimonial, material, documental) de acuerdo a las propuestas de las partes procesales (fiscal, acusador particular, defensor).
6. Los tribunales no deben interrogar a testigos ni peritos; en su caso, los sujetos procesales objetarán su realización.
7. Privilegiar el testimonio del perito en juicio y en la valoración de la prueba, antes que su informe.

Coordinación del trabajo entre defensores públicos y de la sociedad civil. Implementar mecanismos de coordinación entre los centros de atención legal de Cuenca y los defensores públicos del Azuay fue otro logro del Modelo. Lo que se pretendía era garantizar que las personas detenidas en delitos flagrantes contaran con un defensor durante la audiencia y que la propia audiencia se realizara.

El equipo técnico del Fondo Justicia y Sociedad de Esquel organizaba los turnos de trabajo por semanas que incluían los sábados y domingos. Enviaba cada lunes los cuadros al Consejo Nacional de la Judicatura y a la Fiscalía para que les asignaran los casos, con el tiempo, no solo estas dos instituciones se comunicaban con los abogados, también lo hicieron directamente los secretarios de los juzgados y la Policía Judicial; en promedio, cada centro legal asistía a cinco audiencias de control de flagrancia a la semana.

El Grupo de Rehabilitación y Ayuda a Internos (GRAI) y el servicio legal de la Universidad Católica de Cuenca fueron los centros que participaron en el proyecto junto a los defensores públicos Oswaldo Martínez y Miguel Caimayo. Su trabajo fue organizado en el Sistema Informático de Gestión Penal que permitía llevar el registro y seguimiento de audiencias.

El equipo técnico del Fondo hacía reuniones trimestrales de coordinación para comprobar el avance del trabajo y la asistencia de los abogados de los centros y de la Defensoría Pública a las audiencias. Es importante insistir en que este trabajo no procuraba la libertad de todas las personas detenidas, el objetivo siempre fue que se cumpliera con el debido proceso como lo establece la Constitución y que por lo tanto tuvieran un abogado que le asistiera con una defensa técnica y de calidad. Siempre fue el juez quien decidía si había o no razones suficientes para que una persona siguiera detenida o recuperara su libertad.

Sistema de grabación de audiencias: Esquel también aportó con un sistema informático de grabación de audiencias en los juzgados penales de Cuenca (4) y Gualaceo (1) para lograr la calidad de la información que guardan estas dependencias. “Antes se contaba con grabadoras manuales que no garantizaban transparencia en la información, porque al ser manuales y con la bulla que existe en una sala de audiencia, la grabación no era de buena calidad. Se entregó a Cuenca 4 sistemas de grabación y 1 a Gualaceo para garantizar que tengan un archivo digital idóneo y de buena calidad (...). El costo aproximado de los 5 sistemas es de 10.000 dólares. Están compuestos por consolas y computadoras. Cuando se graban las audiencias, el sonido va a la computadora y luego se quema el CD. Cuando los abogados o partes en el proceso requieren el material informativo se les podrá entregar el CD”, publicó el diario El Tiempo de Cuenca el 15 de junio de 2007.

El sistema de grabación digital le ha dado calidad al registro y facilidad de acceso a la información. Los abogados, jueces o fiscales pueden obtener en poco tiempo las grabaciones para profundizar en las pruebas, testimonios, declaraciones, etc.

Ajustes a la gestión del Ministerio Público del Azuay: En mayo de 2007, Esquel buscó el apoyo de los penalistas internacionales Mauricio Douce (Chile) y Ricardo Mendaña (Argentina) para que facilitaran un debate interno en el Ministerio Público e hicieran un diagnóstico de la institución. Después, Ricardo Mendaña se encargó de proponer las líneas para hacer los ajustes urgentes que pudieran mejorar el trabajo interno y la atención a los usuarios del sistema. Una de esas propuestas, considerada de las más trascendentales, fue crear el Programa de Protección a Víctimas y Testigos.

Paralelamente, la Coalición Interinstitucional que ejecuta el “Plan cantonal contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes que ejecuta” pidió a la Fiscalía General la creación de la Unidad de Delitos Sexuales que impulsara el

programa de Protección a Víctimas y Testigos. La razón: “la población expresa su necesidad de contar con mayor seguridad ciudadana y eficiencia penal frente a los delitos sexuales que van en aumento”¹⁶.

La Coalición, formada por el Ministerio Público, el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia y el Sistema Red de Prevención y Atención a la Niñez y Adolescencia Maltratada (Sirepanm), con el apoyo de Esquel – USAID, recibió una respuesta positiva del Ministro Fiscal General y hoy Cuenca tiene una oficina especializada en la investigación de delitos sexuales. Esta Unidad tiene relación directa con el Programa de Víctimas y Testigos que propuso Esquel en el plan de ajustes al Ministerio Público. Los dos proyectos son complementarios y van en la línea de la creación de un modelo de justicia penal para Cuenca.

La Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía es el lugar donde hacen sus declaraciones las personas que han sufrido abuso sexual, violaciones, maltrato, etc. También se presentan los testigos que requieren protección del Estado en delitos como narcotráfico, crímenes u otros que puedan poner en riesgo la vida de una persona. En Cuenca, este programa tiene un lugar especial y además, cuenta con una cámara Gesell adaptada a las posibilidades del Ecuador. Esquel apoyó al Ministerio Público del Azuay para que contara con un sistema de grabación, con audio y con aquel vidrio que permite mirar y escuchar a la víctima o al testigo haciendo su declaración desde fuera, sin que ella pueda ver quien le observa. Con esta infraestructura Gesell las víctimas no se revictimizan, es decir, no es necesario que cuenten una y otra vez sus tragedias ante el juez, ante el fiscal, ante el defensor... Sus testimonios quedan grabados y se convierten en el material que podrán revisar las partes que intervienen en el juicio cuando crean necesario.

Otro punto importante del proyecto de ajustes al Ministerio Público fue hacer modificaciones a la Unidad Técnica de Análisis Primario, aquella oficina que se encarga de clasificar las denuncias y determinar cuales se investigan y cuales se archivan¹⁷. La intervención de Esquel fue procurar que esta Unidad sea realmente un filtro de las denuncias y ofrezca una respuesta de calidad a la ciudadanía sobre sus causas, pues esta oficina es la primera cara del Ministerio Público ante los usuarios del sistema.

Generalmente, llega una serie de denuncias pero no todas son investigables y tampoco todas deben ser atendidas por el Ministerio Público. Hay casos que deben ir a los juzgados civiles, de inquilinato y las comisarías, y otros que no se pueden investigar porque no existen los elementos suficientes.

Esquel empezó a aplicar el plan de ajustes sobre la base de las sugerencias del jurista argentino Ricardo Mendaña. Él realizó un análisis de la situación de la Unidad y encontró que hace falta mayor coordinación con la Policía, recursos técnicos y capacitación del personal, entre otros puntos.

¹⁶ Informe de avance de cumplimiento de actividades del proyecto “Coalición Interinstitucional contra la explotación sexual comercial y trata de niños, niñas y adolescentes en el cantón Cuenca”, noviembre de 2007.

¹⁷ Esta Unidad estuvo entre los proyectos que apoyo el Fondo Justicia y Sociedad de Esquel, antes de que se planificara la construcción de un modelo de justicia penal para Cuenca. Por ello, en esta segunda etapa de relación con Cuenca, Esquel propuso hacer algunos ajustes para mejorar el trabajo de la Unidad de Atención Temprana del Ministerio Público.

Esquel puso énfasis en la capacitación del personal de esta Unidad, pues consideró que debía tener mayores y mejores elementos jurídicos para resolver sobre la desestimación de las audiencias y para dar respuesta a los usuarios del sistema. La Unidad, al ser la primera carta de presentación del Ministerio Público, debe contar con profesionales de primer nivel.

Y un tercer punto para resaltar, es que el sistema informático de las fiscalías penales, que funciona desde 2006, se utilice al 100% de su capacidad. Las fiscalías penales están conectadas electrónicamente y tienen la capacidad de informatizar su trabajo, obtener estadísticas y sobre todo ofrecer información inmediata y confiable a los usuarios del sistema.

Apoyo de coordinación interinstitucional: Esquel, a través del Fondo Justicia y Sociedad, se propuso establecer un sistema de comunicación entre las autoridades del sistema de justicia penal y otras que tuvieran relación. Se organizaron espacios de diálogo donde se encontraban el Fiscal del Azuay, el Presidente de la Corte Superior de Justicia y el Defensor Público para analizar problemas de la administración de justicia que incidían en la calidad del servicio.

Otro eje de la coordinación interinstitucional fue impulsar un proyecto de comunicación electrónica. “El objetivo fue crear un método y un sistema informático que permita migrar información periódicamente desde las organizaciones que participan en el proyecto (Función Judicial, Ministerio Público, Registro Civil Centros de Rehabilitación, Policía Nacional y Registro de la Propiedad) a un sistema informático central, diseñado para recibir y gestionar información, administrado por la Función Judicial de Cuenca”¹⁸.

Al cierre del Fondo Justicia y Sociedad, la Función Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública quedan interconectadas, sin embargo, el sistema tiene la posibilidad de abrirse a otras instituciones vitales para la administración de justicia como la Policía Judicial, el Registro Civil y el Registro de la Propiedad. No se realizó durante este proyecto, por circunstancias técnicas y políticas que imposibilitaron la interconexión. No obstante, lo que se pretende es que la Fiscalía, por ejemplo, pueda acceder a la información del Registro Civil para conocer los nombres reales de una persona investigada, porque suele suceder que los detenidos alteran la información. También, estar conectados puede facilitar que la Fiscalía sepa cuántos juicios tiene una persona o que la Función Judicial conozca las propiedades que tiene alguien que está dentro de un proceso.

Esta información compartida servirá para que no se violenten derechos, por ejemplo, o para que menos casos queden en la impunidad, pues las instituciones de justicia penal van a contar con información real.

Los resultados del proyecto

Los resultados de la creación de un Modelo de Justicia Penal para Cuenca son positivos. Con ello Esquel no pretende convertirse en gestor de este trabajo, lo que busca es mostrar cómo la voluntad política de hacer las cosas más el apoyo técnico y económico son condiciones básicas para el éxito de cualquier programa. Es evidente, que las instituciones privadas y públicas pueden trabajar coordinadamente cuando el fin es el mismo: ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía. Ello posibilitó que el trabajo

¹⁸ Tomado del documento “Desarrollo de aplicación en Internet para compartir información entre las instituciones del sistema de justicia penal”, Fondo Justicia y Sociedad, Fundación Esquel.

entre la Función Judicial, el Ministerio Público, el Consejo de la Judicatura del Azuay y Esquel fuera efectivo.

La percepción positiva que tiene la ciudadanía cuencana sobre la justicia de su ciudad puede ser un parámetro que ayude a validar el trabajo de estos años. Una encuesta que aplicó la empresa Cedatos, entre mayo y junio de 2007 a usuarios del sistema y líderes de opinión, muestra que el trabajo es conocido y tiene respaldo. Para el primer grupo, después de la Iglesia, la justicia es la institución que tiene mayor confianza y credibilidad. En cambio, para los líderes de opinión, la administración de justicia es la primera institución en la que creen.

Otro punto de validación importante es que Cuenca se convirtió en el referente de la justicia penal para el Ecuador. Las audiencias de control de flagrancia, tan criticadas en un inicio, hoy se tienen que aplicar en todo el país por disposición de la Corte Suprema de Justicia. Quito y Guayaquil, las dos ciudades con la mayor cantidad de procesos judiciales, han puesto sus ojos sobre Cuenca y Cuenca ha empezado a contar su historia en el país.

También es importante resaltar una actitud de cambio que se vive en Cuenca. Cristóbal Machuca, coordinador del proyecto, considera que el cambio de la justicia tiene un impacto cultural. “Es posible ir rompiendo esquemas tradicionales como mejorar la comunicación entre las instituciones, dejar lo escrito por lo oral y recuperar el valor de la palabra. Además, ese cambio se nota en los funcionarios públicos de la administración de justicia que se empeñan en querer cambiar, ofrecer más y mejores servicios. De hecho, el cambio de la justicia penal está contagiando a otras áreas como la Civil, Laboral y a las universidades, donde los profesores han empezado a repensar sus cátedras”.

Sin embargo, no es posible creer que todo está terminado, pero sí estratégicamente enrumbado. Cuenca se proyecta a consolidar el sistema penal acusatorio haciendo que la justicia sea ágil, transparente y eficiente. Cuenca busca que los derechos fundamentales no sean declaraciones líricas sino derechos que sean respetados a cabalidad por todos los ciudadanos de la sociedad.

TESTIMONIO

DR. JAIME OCHOA, MINISTRO FISCAL DEL AZUAY

La Fiscalía de Azuay reconoce la labor de Esquel en el avance del Sistema Procesal Penal

Indiscutiblemente, el Modelo de Justicia Penal de Cuenca ha sido y es reconocido por organismos internacionales como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) de Chile e internamente en el Ecuador se han realizado manifestaciones de felicitación por el modelo implementado, como una buena práctica de justicia en el país.

La Pregunta que cabe es ¿por qué en Cuenca? ¿Qué hace que esta ciudad sea considerarla siempre como plan piloto en todo el quehacer de la justicia penal? La respuesta es la actitud de cada uno de los operadores de justicia -fiscales y jueces- que están empeñados en que el actual sistema procesal penal logre su objetivo: la Justicia Penal, pero conducida o realizada con un trabajo de mayor responsabilidad

social buscando siempre una respuesta al conflicto, es decir, con una actitud de servicio.

Pero el trabajo no ha sido solo del Ministerio Público y de la Función Judicial, en este empeño ha participado decididamente Fundación Esquel pues, sin su apoyo, no habría sido posible mejorar la coordinación entre los organismos encargados de impulsar el sistema procesal penal.

Definitivamente, muchos son los aportes que la justicia penal en Cuenca ha recibido de Fundación Esquel, pero hemos de resaltar, entre otras, la creación de la Unidad Técnica de Análisis Primario (UTAP) con la que se institucionalizaron mecanismos técnicos-administrativos que permitieron incrementar la productividad y calidad de los servicios que presta el Ministerio Público.

A través de esta Unidad se busca depurar las denuncias con el fin de que los fiscales reciban únicamente aquellos casos que pueden ser investigados, brindando una respuesta rápida a los usuarios del sistema, ahorrando recursos humanos y económicos. La creación de esta Unidad se dio en el marco del convenio de cooperación entre el Fondo Justicia y Sociedad de Esquel, el Ministerio Público y Función Desarrollo y Justicia (Fundēju), que posibilitó la implementación del proyecto “Mejoramiento de procesos mediante enlaces de trabajo institucional conjunto”. Sobre la base de este proyecto se instalaron equipos de computación para uso de las fiscalías penales, lo que obviamente permitió agilidad en el trabajo, a más de que todas las actuaciones fiscales quedan registradas en el sistema informático, posibilitando el mejoramiento de procesos mediante enlace institucional.

También se desarrolló el proyecto “Análisis y Aportes a la Gestión del Ministerio Público de la Ciudad de Cuenca”, cuyo objetivo es revisar el modelo organizacional de la Fiscalía, la implementación de un método para coordinar las audiencias de juicio con el fin de evitar que sean fallidas.

En el marco de las gestiones implementadas para el mejoramiento del sistema penal en Cuenca, hubo una alianza entre el gobierno local, el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, el Ministerio Fiscal Distrital del Azuay y el Sirepanm para luchar contra la trata y explotación sexual. Su trabajo fue facilitar el acceso a la justicia de las víctimas de delitos sexuales, especialmente, de explotación sexual comercial y trata.

El trabajo de Esquel permitió la elaboración de un plan cantonal para combatir el delito referido. El proyecto logró una coalición interinstitucional contra esta infracción; la capacitación de los involucrados; se promovió la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional para un decisivo apoyo al programa de protección de víctimas y testigos, impulsando la creación de la Unidad de Delitos Sexuales y el fortalecimiento del programa de protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía con la instalación de un circuito cerrado para las salas de audiencias de juicio y la instalación de una cámara de Gesell. Con todo lo descrito, se cumplieron los objetivos propuestos.

Este pequeño resumen nos permite colegir que sin el apoyo de Esquel, todas las propuestas de cambio para el mejoramiento de la justicia penal en Cuenca no hubieran sido posibles.

Transparencia y lucha contra la corrupción

La corrupción es uno de los problemas que tiene agobiado al país por los miles de millones de dólares que se pierden anualmente. Según las encuestadoras es una de las cinco preocupaciones más importantes de los ciudadanos sobre la cual el Estado no ha sido capaz de encontrar una solución.

Esquel consideró que la participación de la ciudadanía es clave en la búsqueda de soluciones. Para empezar, comprendió que había trabajar desde un principio positivo: fortalecer la transparencia y, obviamente, luchar contra la corrupción. Por ello apoyó varias alternativas desde la sociedad civil y de las propias instituciones de gobierno nacional y local para provocar un cambio.

Así, Esquel apoyó la conformación de la Coalición Acceso a Información Pública y proyectos anticorrupción en varios municipios del país, en especial, en el de Quito. El objetivo era que los ciudadanos incidieran en el cambio y que las instituciones públicas fueran abriendo sus puertas a una gestión transparente.

Un tema muy importante fue contribuir a la independencia de la Función Judicial, un principio esencial de la transparencia. Esquel apoyó al Consejo Nacional de la Judicatura en la implementación de un sistema técnico de evaluación a funcionarios públicos, incluidos los jueces, y en la modernización de la Oficina de Quejas para que no sea un centro de persecución política. Este importante sistema solo requiere de la voluntad política de las autoridades de justicia para entrar en funcionamiento. Si bien es cierto el trabajo es perfectible, por lo pronto es una herramienta válida que puede apoyar la transparencia en esta entidad del Estado.

Otro proyecto interesante en la línea de Transparencia fue el de educación en valores que se realizó con la Fundación Cordes y el Ministerio de Educación. El objetivo fue capacitar a los maestros de educación básica en formación ciudadana, es decir, en valores, deberes y responsabilidades señalados en el artículo 97 de la Constitución. El resultado fue que 7.000 maestros fueron capacitados para que incorporaran esta temática como eje transversal en el proceso diario de enseñanza en el aula.

Ley de Acceso

La visión de fomentar alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil y de estas con instituciones del Estado tuvo resultados positivos a favor de la creación de política pública. Una de estas alianzas fue la Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso por el Acceso a la Información Pública (Coalición Acceso).

Esquel apoyó su creación en un momento en el que el Ecuador demandaba transparencia a las instituciones y autoridades del poder público. Y también se conectaba en la línea de lo que estaba pasando en América Latina, donde países como México, por citar dos ejemplos, contaban con leyes de acceso a la información.

La Coalición Acceso se formó en 2002 considerando que el acceso a la información es uno de los derechos fundamentales más importantes en el proceso de construir un sistema democrático. Así, se unieron el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica del Ecuador, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), la Fundación Futuro

Latinoamericano (FFLA, Participación Ciudadana y Esquel¹⁹. Las seis organizaciones trabajan en diferentes temáticas (medio ambiente, democracia, derechos humanos, reforma judicial...), pero coincidieron en la necesidad que tenía el país de contar con una ley que contribuyera a la transparencia y fortaleciera la democracia. ILDIS fue una institución importante de este proceso y también apoyó a la Coalición en el proceso de reflexión y aprobación de la Ley.

Cuando surgió la Coalición había por lo menos cuatro proyectos de Ley y varios esfuerzos dispersos. Entre 2001 y 2003, los diputados Juan José Pons, Luis Almeida y Ramiro Rivera, y la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) presentaron, indistintamente, proyectos de ley sobre acceso a información.

En el mismo período, el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de ILDIS, la Fundación Esquel y la Universidad Católica organizaron foros en varias ciudades del país para debatir los proyectos de Ley de Acceso a información. Paralelamente, CLD y la Universidad Andina Simón Bolívar realizaron un diagnóstico sobre cómo se estaba ejerciendo el derecho constitucional de acceso a información.

Ante las diferentes propuestas se conformó un grupo de trabajo entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado, interesadas en presentar una propuesta consensuada al Congreso Nacional. CLD coordinó el grupo de trabajo en el que participaron la Superintendencia de Bancos, el Consejo Nacional de Seguridad Nacional, la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Comisión Anticorrupción, ILDIS, PUCE, Fundación Esquel, entre otras entidades.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública fue publicada el 18 de mayo de 2004, en el Registro Oficial, suplemento 337. El siguiente paso era la difusión de la Ley para que los ciudadanos se empoderaran de ella e hicieran uso efectivo de su derecho de acceder a información. Se hicieron seminarios, se publicaron libros, afiches, pero si duda la herramienta más útil fueron las campañas de capacitación a funcionarios públicos para que concienciaran en su responsabilidad ante la nueva Ley.

Además de la capacitación era necesario sentar bases sobre litigación en acceso a información para que se respetara el derecho o, como señalan los abogados, “para lograr la exigibilidad del derecho”. Por ello, Esquel apoyó a la Fundación Futuro Latinoamericano y a la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica de Quito en la ejecución del proyecto “La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como herramienta para la investigación y litigación de casos de violación de derechos humanos”. El proyecto consistió en hacer peticiones de acceso para descubrir el mal uso de fondos públicos; litigar casos y sistematizar la experiencia.

TESTIMONIO + foto del equipo

Javier Dávalos, miembro del equipo de abogados del proyecto sobre la exigibilidad del derecho de acceso a información

En el proyecto preparamos cinco casos para litigar sobre acceso a información, ganamos uno sobre desalojos en el barrio La Ronda, en el centro de Quito. Varias familias iban a ser desalojadas por el Municipio, nosotros intervenimos haciendo

¹⁹ Esta información fue tomada del Manual para capacitadores de la Coalición Acceso a Información, editado en 2006.

peticiones de acceso a información que nos permitieron interponer un amparo constitucional y detener al Municipio de Quito.

El principal argumento que tuvimos fue que el Municipio no tenía todos los papeles en regla: desde lo formal, no había la escritura cerrada, tampoco estaba inscrita en el Registro de la Propiedad. Desde el fondo, planteamos que estas personas estaban disfrutando el derecho a la vivienda y si el Municipio no les daba una alternativa de vivienda digna había regresividad en el disfrute efectivo de ese derecho, es decir, se estaba retrocediendo, se estaba violentado su derecho a tener un lugar donde vivir que sí lo tenían en el momento que se intentó el desalojo.

Hubo defensa directa de derechos, sobre todo, en las acciones de amparo que permitieron proteger a 10 familias. El caso sigue, pero al menos los funcionarios dejaron de amenazar a las familias que ahora tienen un papel con el cual defenderse. Los otros casos tuvieron trabas formales, fueron dos acciones de inconstitucionalidad que necesitaban un informe previo del Defensor del Pueblo que nunca llegó y que estancó los procesos. Los casos tenían relación a una demanda de inconstitucionalidad del presupuesto a la educación, porque el Gobierno del presidente Rafael Correa no había asignado el 30% como lo determina la Constitución.

Con estas acciones se intenta crear políticas públicas a partir de casos concretos, pero todavía falta mucho porque se desconocen los derechos como el de acceso a información. El uso de este derecho no tiene todavía el desarrollo esperado, se requiere mayor difusión para que la gente sepa que tiene la ley y que le sirve para su vida y que el funcionario público sepa como contestar las demandas ciudadanas. Nosotros hemos demostrado que el acceso a información sí es una herramienta para litigar en derechos humanos, ayuda a tener pruebas.

Municipios transparentes

Un eje de fortalecimiento de la transparencia fue incentivar el control social a nivel local. Los municipios de Rumiñahui, Cotacachi, Otavalo y Quito estuvieron dispuestos a ser vigilados por la ciudadanía y por lo tanto a trabajar en programas anticorrupción.

“La falta de transparencia repercute en todos los niveles de la administración pública en el país, sin embargo, es en el ámbito local donde se encuentran los nuevos ejes de poder afectados por los mismos problemas que interfieren con la actividad política del centro. Por esta razón es imprescindible desarrollar conceptos, metodologías y herramientas que permitan afrontar las oportunidades de corrupción en los gobiernos locales y asegurar la transparencia y eficiencia en la administración de los recursos disponibles. De ahí, la importancia de la participación ciudadana en el fortalecimiento de una gestión transparente en los gobiernos locales”²⁰.

En el Municipio Metropolitano de Quito hubo cuatro proyectos a favor de la transparencia: uno, sobre cómo los quiteños perciben la corrupción en el cabildo, el segundo sobre un código de ética que lo elaboraron los propios funcionarios, un tercero fue la construcción de una caja de herramientas para que los ciudadanos tuvieran una serie de insumos que les permitiera controlar la obra pública y, finalmente, uno sobre planificación estratégica, rendición de cuentas y en obtención de

²⁰ Mecanismo de control: caja de herramientas, María Pilar Vela, Roxana Silva y Ximena Ponce, publicado por Esquel en 2006.

un sistema organizado de control de denuncias y quejas, seguimiento y flujos de trabajo en Quito Honesto.

En Rumiñahui el proyecto fue dotar al Municipio de mecanismos idóneos y permanentes que permitan mayor transparencia de los procesos de licitación de obras, compras de bienes y servicios y recaudación de ingresos. Con ello se pretendía procurar un desarrollo sostenible, basado en principios éticos y de confianza entre el Municipio y la comunidad de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal, artículo 17, literal b): “activar el mejoramiento continuo en los servicios de atención al cliente y obtener una mejor comprensión de los ciudadanos en la dotación de obras por parte del cabildo municipal”.

En Otavalo se propuso que el municipio tuviera reglas claras y procesos transparentes que permitieran realizar actividades lícitas dentro de sus departamentos y que los funcionarios de la institución y los usuarios de los servicios municipales sientan que en el cantón existe una administración municipal eficaz y eficiente.

Los proyectos en Cotacachi y Guamote apuntaron a construir mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia y control del desempeño del gobierno local y la aplicación de recursos. ¿Cómo? Mediante veedurías ciudadanas articuladas a la Asamblea de la Unidad Cantonal y su Comité de Desarrollo y Gestión e implementando un modelo de transparencia municipal.

TESTIMONIO DR. SIMÓN ESPINOSA + FOTO

Gracias a Esquel que nos ha dado tanto

Radio “Democracia” entrevistó a Cornelio Marchán, fundador de Esquel; al alcalde Auqui Tituaña, a León Roldós y a mí, recién nombrado presidente de la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción. Eran las nueve de una tibia mañana de septiembre de 2002. Por detrás de la espalda de Auqui, Cornelio me pellizó y entregó un papelito. ¡Gracias a Dios, no era una declaración de amor! Decía: -“Esquel te puede ayudar con algunos programas contra la corrupción”.

Creada el 20 de agosto de ese año por el alcalde Paco Moncayo, la Comisión empezó a funcionar al mediodía del 22. Éramos una abogada con churos tirabuzón recién salida de la Universidad del Azuay, una secretaria, estudiante de la UTE, con habilidad para hablar por teléfono y yo. Nos ayudaba un ex capitán de Inteligencia Militar al servicio del general Manuel Suárez. Ninguno había visto un ladrón en su vida. A las dos de la tarde, recibíamos a diez choferes denunciantes. Pusieron a la EMSAT (transportes) como a mujer mala.

La ayuda de Esquel fue una bendición. Nos dio 34.720 dólares para contratar un diagnóstico de cómo los quiteños percibían la corrupción en el Municipio. El resultado fue una guía de teléfonos anillada, llena de datos estadísticas, pistas y consejos. Los sectores de la construcción y el tránsito eran percibidos como más corruptos. La gente señalaba que procesos chuecos, excesivos y distintos entre sí eran pan de cada día en las ocho administraciones Zonales o vicealcaldías. La gente tenía temor a las empresas Municipales y veía como nebulosas y agujeros negros a las fundaciones y corporaciones chic del Municipio. Los funcionarios de las ventanillas competían con el aceite balsámico de Modena: negros, agrios, espesos, perfumados. Había que trabajar, pues, en procesos, transparencia, valores, motivación.

Esquel nos dio 24.578 y nosotros pusimos 6.500 dólares para un código de Ética. Con ayuda de un psicólogo mago, 300 funcionarios de los 14 mil participaron en 12 seminarios de conversación sobre valores necesarios en la vida cotidiana del Municipio. Redactaron un código de valores y ellos hicieron de monitores para reunirse una hora semanal 16 veces con 30 funcionarios para conversar entre todos sobre cambios de conducta. Unos siete mil han pasado por este proceso Se editaron 11 mil códigos. Un par de instituciones y colegios nos han imitado. Los cambios de conducta son visibles, pero hay que afianzarlos.

Para quitar el miedo a las empresas y correr el velo del misterio de las fundaciones y corporaciones, Esquel nos dio 38.729 dólares. El proyecto Caja de Herramientas, combinación de talento y músculo de funcionarios, expertas contratadas y veeduría ciudadana, fue piloto en la EMAAPP-Q (agua y alcantarilla), EMOP (camino y parques) y FONSAL (salvamento de casas viejas). La EMAAPP-Q se abrió, ayudó a investigar enriquecimiento ilícito, nos dio 20 mil dólares para un convenio con el Ministerio Público a fin de rastrear las cuentas de seis cifras. La EMOP dejó de crearse la Virgen del Quinche. FONSAL se volvió transparente en mostrar sus contratos. Lástima que el costo de los expertos no permitió usar la Caja en otras instituciones. Pero la herramienta está como “las notas dormidas del el arpa de Bécquer esperando la mano de nieve que sepa arrancarlas”. Los técnicos nos dieron un bello logo y un nuevo nombre: el de “Quito Honesto” con énfasis en lo positivo. Nos volvimos menos pesados.

Esquel nos dio 42 mil dólares para corregir procesos en la administración municipal. No se pudo ejecutar esto porque vino doña Elsa y sus players. Quito Honesto logró que Esquel no retirara esos fondos. Se los redistribuyó: 20 mil dólares para ordenar, guardar y volver útil el archivo pasivo (1911-2006) de Procuraduría General. Los frutos fueron documentar tantas peleas por tierras.

Los 24 mil restantes fueron para mejorar los procesos en el propio Quito Honesto con énfasis en atención a la ciudadanía. Nos ayudó en planificación estratégica, rendir cuentas, inventarnos un sistema digitalizado de control de denuncias y quejas, seguimiento y flujos de trabajo. Este programa innovador está en etapa de prueba. Será muy útil a toda la administración pública.

Gracias a Esquel que nos ha dado tanto, y a sus ejecutivas bellas, exigentes y serviciales. Sin Esquel, Quito Honesto sería una vasija de barro exhibida en el Museo de la Ciudad.

Fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos

Participación Ciudadana

Durante los 17 años de trabajo, Esquel siempre ha considerado que “que no hay desarrollo sin democracia ni democracia sin desarrollo. De ahí que impulse, aliente y cree nuevas formas de participación que favorezcan el buen gobierno, el diálogo y la búsqueda de acuerdos”²¹.

Esa participación es posible y tiene sentido con los ciudadanos. Por ello Esquel, a través del Fondo Justicia y Sociedad (y de otros programas obviamente), impulsó alianzas y motivó a varios sectores de la ciudadanía a intervenir en proyectos que tuvieran incidencia positiva en la democracia.

En los nueve años que duró el proyecto se crearon alianzas de organizaciones y personas particulares que formaron la Red de Justicia, la Coalición Acceso, la Coalición Nacional por la Justicia y los observatorios ciudadanos de Justicia y de los derechos de las mujeres

Sin embargo, no solamente apoyó la participación de organizaciones con experiencia, también consideró que era importante integrar a otros sectores de la sociedad usualmente segregados de la participación ciudadana. Por ello, fue un importante apoyar a nuevas organizaciones con programas destinados a la difusión y el empoderamiento de derechos humanos de los pueblos afrodescendientes y de las comunidades indígenas. Solo así podía realmente tener sentido la participación ciudadana como un área de trabajo efectiva y de impacto.

Red de Justicia

La Red de Justicia nació en 2000 por una iniciativa que tuvo Esquel de juntar varias organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en la modernización y consolidación de este sector del Estado. La visión de ese entonces –y que aún sigue vigente- fue que la participación de la ciudadanía es una alternativa para que el país tenga una administración de justicia de calidad.

Esquel hizo una convocatoria pública a la que respondieron 20 organizaciones que consideraron que debía trabajar en contraloría social, proponer reformas, influir en el establecimiento de políticas nacionales sobre el tema... “Únicamente por la vía de la participación ciudadana se puede asegurar que los temas vinculados a la justicia sean realmente de carácter público y respondan a las necesidades y expectativas del país”²².

Después de que entrara en vigencia la Constitución de 1998, la sociedad tenía que apoyar el fortalecimiento y consolidación de la administración de justicia. En ese sentido, el trabajo de la Red tenía dos ejes básicos de acción: proponer reformas legales y nuevas leyes como la implementación de la Defensoría Pública Nacional y hacer vigilancia y control social.

²¹ Misión de Esquel, tomado de la página web www.esquel.org.ec

²² Borrador de documento base, archivo Esquel, año 2000.

En esa línea, uno de los procesos más significativos de la Red fue participar como veedora del proceso de selección y designación de la Corte Suprema de Justicia que entró en funciones el 30 de noviembre de 2005. Fue un proceso de vigilancia y de apoyo técnico jurídico al comité encargado de nombrar la nueva corte, un proceso marcado, desde la Red de Justicia, por una visión de transparencia, publicidad, méritos y equidad de género.

Ese trabajo de vigilancia puso en el debate público dos hechos fundamentales para el país: que todo proceso de nombramiento de autoridades de control debe realizarse con un concurso público de oposición y méritos bajo vigilancia ciudadana. Y, dos, fortaleció el discurso de la equidad de género, que garantiza la participación de las mujeres en los espacios del Estado normalmente cooptados por hombres.

La Red de Justicia también trabajó en 2007 en la redacción de una propuesta de reforma constitucional para administración de justicia. Fue un trabajo consensuado que tuvo como eje rector el cambio de paradigma en la Función Judicial: crear un sistema de justicia debidamente articulado y coordinado que resuelva los conflictos judiciales que se producen la sociedad. Bajo esta perspectiva, el juicio dejaría de ser el único mecanismo de solución de conflictos ante lo cual se incorporarían sistemas alternativos, ágiles y modernos como la mediación, el arbitraje, los jueces de paz y otros.

Observatorios

Una de las preocupaciones de Esquel ha sido ofrecerle a la justicia ecuatoriana datos reales o “datos duros” como denominan los investigadores sobre la situación del sistema, en este caso, del penal. El objetivo es que esa información sea el resultado de un trabajo técnico, matemático, estadístico y no solo de percepción que les sirva a las autoridades a tomar medidas efectivas y solucionar problemas de la justicia.

Por ello, Esquel realizó dos investigaciones sobre el estado de la justicia penal (Primera y Segunda Evaluación) y luego motivó a otras organizaciones de la sociedad civil a que desarrollaran una observación local sobre cómo se desenvuelve la justicia en sus ciudades. Así nacieron los Observatorios de Justicia, un grupo de organizaciones civiles que realizaron acciones de vigilancia, información e investigación sobre temas relacionados con la justicia en Loja, Guayaquil, Ibarra, Azogues y Manta-Portoviejo.

El trabajo de los observatorios se realizó sobre la base de cinco indicadores propuestos por la Coalición Nacional por la Justicia, otra iniciativa ciudadana promovida por Esquel “para impulsar el fortalecimiento del Estado de Derecho y los procesos de reforma judicial que apunten a un sistema de administración de justicia independiente, oportuno, eficaz y justo”²³.

“Los indicadores sobre la gestión pública son mecanismos de examen de la realidad política de un estado y sus instituciones de gobierno y justicia, a partir de la proposición de un dato-cuestión (el problema) que busca una respuesta-resultado (la solución). Es decir, es una pregunta sobre la verdadera capacidad política de las instituciones estatales y sobre las distintas variables que cruzan esa realidad”²⁴.

²³ Indicadores de justicia en el Ecuador, p. 1, Esquel 2006.

²⁴ Indicadores de justicia en el Ecuador, p. 6, Esquel 2006.

Los indicadores fueron concebidos bajo cinco ejes:

1. Son la forma de cumplir con un derecho que tiene la sociedad y una obligación de los estados de informar sobre su gestión;
2. Son la mejor forma de hacer responsable y transparente el sistema político y jurídico de un estado democrático;
3. Sirven para medir el desempeño político de la democracia real de un estado de derecho, ya que en esa forma se mide la capacidad de sus instituciones para dar respuesta a las necesidades, pretensiones y exigencias sociales;
4. Si el estado brinda información de su desempeño y sus resultados, de manera oportuna y transparente, se legitima ante la ciudadanía y gozará de credibilidad;
5. Por el contrario, la ausencia de mecanismos de medición e información pública sobre la gestión estatal y/o la negativa a dar respuesta pública de su desempeño conduce, casi siempre, a una privatización de lo público y, en consecuencia, se crea un ambiente de duda sobre el secreto que pueden guardar las instituciones públicas.

Bajo estos conceptos, la Coalición Nacional la justicia estableció los cinco indicadores que guiaron el trabajo de los observatorios: independencia judicial, acceso a la justicia, satisfacción del derecho a la justicia de las comunidades indígenas y afroecuatorianas, acceso a la información y cumplimiento de los tratados internacionales. Entonces, el trabajo de los observatorios no fue fiscalizar las actividades de las instituciones que administran justicia sino, por el contrario, colaborar con datos y resultados que permitieran realizar ajustes para mejorar la calidad de la justicia en cada localidad.

Las universidades fueron el centro de operaciones de los observatorios, hicieron el papel de secretarías técnicas dirigidas por un profesor(a) de Derecho que contó con el apoyo de estudiantes, quienes fueron los encargados de hacer las entrevistas y aplicar las encuestas a los operadores de justicia, a los usuarios del sistema judicial, a académicos y a organizaciones de la sociedad civil. La información se ingresó a una base de datos diseñada para realizar el cálculo matemático del porcentaje de cada indicador y que incluso permitió el cruce de variables para entender mejor los resultados. Al final, el trabajo de cada observatorio se plasmó en una publicación que hizo Esquel y que puso a circular entre los actores involucrados en la justicia local y nacional.

Los miembros de los observatorios:

Loja

Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador - Filial Loja

Participación Ciudadana Loja

Red de Migración de Loja

Cittes de Gestión Loja

Federación de estudiantes de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)

Ibarra

Universidad Católica de Ibarra, Facultad de Jurisprudencia

Fundación Mujer, Identidad y Género

Centro de Educación y Acción de las Mujeres Otavaleñas (Ceamos)

Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (Unocarf)

Manta

Fundación Fumaleg
Pastoral Carcelaria
Pastoral Social
Centro Manabita de Desarrollo Comunitario (Cemadec)
Comisión de derechos humanos FIDEH - Manabí
Asociación Cristiana de Jóvenes - Portoviejo
ADISPOR
Acción Comativa

Azogues

Universidad Católica de Cuenca – Extensión Azogues
Asociación de empleados de los medios de comunicación
Cámara de Comercio e Industrias (Presidenta)
Plan Internacional
Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Cuenca- Extensión Azogues
Presidenta de la Asociación Femenina Universitaria Católica (AFUC)

Guayaquil

Universidad Católica Santiago de Guayaquil,
Foro de Abogadas por la Seguridad Jurídica del Ecuador
Comité Permanente de Derechos Humanos (CDH)
Fundación Afroamérica Siglo XXI
Federación Ecuatoriana de Mujeres Profesionales de Negocios
Asociación de Empresarios Cristianos
Red de Justicia de Guayaquil.

80 defensores de derechos humanos de los pueblos afroecuatorianos e indígenas

Una de las razones por los cuales el Fondo trabajó en el fortalecimiento de derechos humanos fue la comprensión de que los ciudadanos conscientes de derechos son ciudadanos que aportan al fortalecimiento de la democracia, porque generan mayor conciencia cívica y obligan al Estado a respetar sus derechos.

Entre esos ciudadanos están los indígenas y los afroecuatorianos, dos grupos históricamente discriminados y marginados pero sin los cuales no se puede entender una democracia participativa e incluyente. Estos grupos por su propia iniciativa, trabajo y esfuerzo, y con el apoyo de organizaciones de la sociedad han buscado los mecanismos exigir sus derechos y sensibilizar a la sociedad.

Douglas Quintero, ex funcionario de la Defensoría del Pueblo en Guayaquil, dice que: “uno de los problemas que tienen todos los ecuatorianos, no solo el pueblo afro, es la ignorancia sobre derechos. Como hay una desprotección del Estado, tuvimos que generar estos procesos organizativos a efectos de que la gente vaya entendiendo que la única manera de hacer valer sus derechos es conociéndolos. Ello, claro, dada la oportunidad de estar en la Defensoría del Pueblo y de habernos contactado con la Fundación Esquel es que estos resultados se están dando”.

Una debilidad de los ciudadanos indígenas y afroecuatorianos ha sido el desconocimiento de sus derechos y por lo tanto la no reclamación del respeto. Esquel

impulsó dos proyectos para la formación de 80 defensores y promotores de derechos humanos de estos pueblos (40 por cada grupo). Estos defensores debían recorrer comunidades y alfabetizar en derechos para generar conciencia. Afroamérica XXI hizo una alianza con la Defensoría del Pueblo en Guayaquil para ejecutar un programa que formaría en principio a 40 líderes promotores de derechos y estos apoyarían la conformación de una red de 400 personas, pues cada líder debía capacitar a 10 personas más en derechos humanos.

Según Ibsen Hernández, coordinador del programa, los talleres fueron “la columna vertebral del proceso organizativo, que tuvo implícito el capital humano en temas de interés de la comunidad (derechos humanos, liderazgo, planificación). Entendiendo su realidad generan procesos de cambio, se convierten en actores directos de su propio desarrollo”. Los 40 promotores comunitarios afroecuatorianos pertenecen a diez provincias del país: Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Carchi, Pichincha, Sucumbios, Zamora, El Oro, Manabí y Los Ríos.

Un proceso similar surgió de la red de defensores de los pueblos indígenas. Como consta en el testimonio, los defensores indígenas tenían un ligero conocimiento sobre las garantías constitucionales, sin embargo, hacía falta profundizar para que los promotores fueran capaces de defender los derechos humanos, en especial, los colectivos. Con esta capacitación también se pretendía que mejoraran el acceso a la justicia y reducir los niveles de discriminación.

TESTIMONIO Rocío Chachimuel **Lidereza indígena y defensora de los derechos humanos**

En la Red de Defensores Indígenas teníamos una noción sobre la exigencia de derechos, pero hacía falta más concienciación. Por eso las organizaciones (Fenocin, Conaie, Feine) aceptaron enviar delegados a la capacitación sobre derechos.

Nosotros éramos conscientes que se violaban derechos pero necesitábamos más herramientas para defendernos. Por ejemplo, nuestro derecho a la consulta sobre el manejo de recursos naturales no se respetaba. Cuando las autoridades de justicia creían nos acusaban de plagio o de secuestro sin entender nuestros derechos. Allí somos discriminados por no hablar bien el español, nuestra segunda lengua. Entonces, el defensor indígena tenía que intervenir para garantizar el respeto de los derechos.

El defensor indígena también es un orientador para resolver los conflictos internos de tierra, agua o de tipo familiar. Los defensores, en general, tienen que estar vigilantes y orientar a los demás compañeros indígenas para evitar la violación de nuestros derechos humanos.

Las violaciones a nuestros derechos se dan a diario en el país. En el levantamiento indígena contra el TLC que hicimos en 2006 se veía racismo: “indios vagos, que no tienen nada que hacer, que no saben qué es el TLC”. A nosotros como pueblo Otavalo nos respetan un poco más, pero para los compañeros de otras provincias es peor.

La red de defensores Indígenas se capacitó en defensa de derechos, en resolución de conflictos entre comunidades y organizaciones, acompaños a los compañeros a los juzgados para que no sean discriminados por no hablar bien el español. Todavía se ve con asombro que un indígena se abogado, al principio, en los juzgados, se nos hacía

esperar, nos pedían el carnet de afiliación, ha cambiado un poco porque nosotros exigimos respeto a nuestros derechos, porque existimos, tienen que vernos.

La capacitación que organizó la Dinapin con el apoyo de Esquel puso énfasis en derechos fundamentales. Lo más valioso para mí fue compartir experiencias y discutir sobre temas como la mediación y la administración de justicia. En el taller discutimos sobre el uso y manejo ancestral del agua de las vertientes y la aplicación de la ley. Cada organización tenía sus propias visiones, por eso fue importante debatir y ponerse de acuerdo, pues de por medio estaban nuestros derechos colectivos establecidos en la Constitución. Al final, todos tuvimos una comprensión clara de los derechos

Trata y explotación sexual comercial: la construcción de la política pública y las cifras del delito

En 2002, una publicación de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) puso en cifras un serio problema de la sociedad ecuatoriana: alrededor de 5.200 niños, niñas y adolescentes eran explotados sexualmente. No era un problema nuevo, era una tragedia que miles de menores de edad, mujeres y hombres, estaban viviendo ante los ojos de autoridades y ciudadanos sin que se hiciera nada.

Organizaciones de la sociedad civil, la Dirección de la Niñez Internacional (DNI) y varios concejos cantorales de la Niñez y Adolescencia han sido parte del grupo de instituciones decididas a encontrar formas para erradicar la trata de personas y la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes.

USAID y Esquel fueron aliadas de estos sectores que requerían apoyo financiero y técnico para promover un mayor impacto en esta lucha. Esquel se asoció con DNI, con Fundación Esperanza, con Fundación Quimirina y con el Concejo Nacional de la Niñez de Cuenca y estas organizaciones lo hicieron con los municipios de Santo Domingo de los Colorados, de Tena, de Machala y de Cuenca, con fiscales, periodistas y ciudadanos para avanzar en la investigación de campo y, sobre todo, para impulsar la creación de políticas públicas locales, en concienciación ciudadana y en trabajo en red.

Esquel reconoce y admira el trabajo de campo que hicieron las investigadoras de las fundaciones Esperanza y Quimirina. Fue un trabajo técnico y muy profesional caracterizado por el riesgo que significa investigar y actuar en lugares violentos, de mucho consumo de alcohol e incluso de drogas donde habitan las víctimas de la trata y explotación sexual.

Mariana Sandoval, directora de la Fundación Esperanza, dice que en cada ciudad el problema es diferente, por eso no tiene sentido que la política del Estado para erradicar el problema esté centralizada, debe ser un trabajo local con apoyo del Estado.

En Tena, por ejemplo, hay la utilización sexual de adolescentes indígenas, no en prostíbulos, sino en bares, salones de bebidas y karaokes. Trabajan todos los días de la semana, desde las dos de la tarde hasta las once de la noche de lunes a viernes y hasta las dos de la mañana los fines de semana por una paga de 80 dólares al mes. ¿En qué consiste su trabajo? “En beber y ser condescendientes con el cliente”, dice la

Directora de Fundación Esperanza. “En un estado avanzado de ebriedad aceptan tener relaciones sexuales a cambio de dinero”.

La investigación mostró que al tratarse de mujeres indígenas no se concebía como un problema de la sociedad, un hecho que dejó en evidencia la discriminación, además de todos los derechos vulnerados por la propia explotación laboral y sexual. Así que en Tena se tuvo que trabajar en la restitución de derechos de las víctimas, en políticas públicas que apuntaran al control de los lugares y la protección de las víctimas. También había que poner énfasis en cómo denunciar, investigar y sancionar este delito, y en la concienciación de la sociedad para lo cual los primeros capacitados fueron los periodistas para que comprendieran la magnitud del problema y contribuyeran a la lucha.

En Santo Domingo de los Colorados la mayoría de víctimas está involucrada en el comercio sexual de adultas. Están en los prostíbulos y en night clubs, pero un número muy significativo no pertenece a la ciudad, entonces, además de explotación sexual y comercial son víctimas de trata de personas.

Los explotadores sexuales van a los colegios a conquistar a las adolescentes que usualmente tienen problemas en sus hogares. Ellos sobredimensionan la situación y las convencen para marcharse juntos, llegar a un hotel y al poco tiempo empezar la manipulación, el maltrato psicológico y hasta físico para obligarlas a prostituirse bajo el pretexto de que se acabó el dinero, que tienen deudas, que están detenidos...

Adolescentes que suelen trabajar como empleadas domésticas también son “reclutadas” para la explotación sexual. Muchas de ellas tienen un trabajo esclavizante, son acosadas y hasta abusadas por los patrones, hechos que las convierten en personas fácilmente manipulables.

Otro grupo de víctimas están en los terminales, son adolescentes que abandonaron sus hogares por la violencia e incluso el abuso sexual. Desorientadas, sin saber a donde ir, son abordadas por los explotadores. Y por último están las pandillas: desde primer curso son involucradas, como rito de iniciación empieza la explotación sexual que luego se vuelve una forma de obtener dinero para mantener al grupo.

En Santo Domingo de los Colorados se puede encontrar explotación sexual en niños desde los nueve años que viven en la calle y que son víctimas a cambio de dinero o de un plato de comida. Cerca de ellos hay un grupo de adolescentes con características de travestis, explotados sexualmente e involucrados con el trabajo sexual de adultos.

En Nueva Loja o Lago Agrio hay un giro: antes la explotación sexual se daba en el espacio de comercio sexual de adultas y era mayoritariamente con adolescentes de ciudades grandes de Colombia como Cali o Bogotá. En la actualidad, la gran mayoría de adolescentes son colombianas y ecuatorianas de la zona de frontera victimizadas en los bares, karaokes y salones de bebida. Son adolescentes que han huido de la pobreza y de la violencia y que ante la falta de capacitación laboral, de contactos para conseguir un trabajo y de edad para laborar son acogidas en estos lugares.

En Putumayo la situación es muy similar a Lago Agrio, pero la mayoría de víctimas son adolescentes colombianas de Puerto El Carmen, Puerto Leguizamo, Puerto Ospina, Piñuño Negro y Piñuño Blanco que cruzan la frontera el fin de semana.

Cuenca

Según el Concejo Nacional de la Niñez de Cuenca, el Taller de Comunicación Mujer realizó hace varios años una investigación que determinó la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (Escnna) está invisibilizada para las autoridades de control y es poco conocida por las entidades de atención y protección de niñez y adolescencia quienes reconocen que existe, los lugares en los que se da, pero no tienen ninguna respuesta específica frente al tema. Sin embargo, esto ha empezado a cambiar, al momento no existe solo compromiso político, sino también trabajo directo en prevención y erradicación de la Escnna en el cantón.

En Ciudad funciona desde hace más de 15 años el Sistema Red de Prevención y Atención a la Niñez y Adolescencia Maltratada (Sirepanm) y, desde 1999, la Red Interinstitucional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar y la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos de los(as) Jóvenes. Estas organizaciones fueron parte del proyecto que apoyó Esquel en Cuenca para combatir el problema y que además lograron trabajar con las instituciones públicas de la ciudad.

Catalina Mendoza, directora del Concejo Nacional de la Niñez de Cuenca, dice que “el principio del que partimos es que nadie se compromete con algo que no ha construido”. Así, el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca promovió encuentros de formación, discusión, construcción y validación del Plan contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Niñas, Niños y Adolescentes 2008 - 2013. “Este proceso contó con la participación y compromiso de representantes de diversas organizaciones públicas, redes sociales, organizaciones de mujeres, niñez y juventud”.

Un proceso inédito pues juntó alrededor de 200 actores: fiscales, jueces, peritos, profesionales de la Oficina Técnica de los juzgados de la Niñez y Adolescencia, profesionales de equipos interdisciplinarios de las entidades vinculadas con la prevención, protección y restitución de derechos, representantes de organizaciones sociales y comunitarias, incluidos niños, niñas y adolescentes.

Solo de esta manera se garantiza una de las condiciones más importantes para la implementación del Plan: la participación de la gente en el diseño de propuestas orientadas a prevenir, proteger y restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Machala

En Machala, el trabajo del Concejo Nacional de la Niñez y Adolescencia de Machala, la Fundación Quimera y la Red Interinstitucional contra la explotación sexual comercial dio como resultado una política pública y un plan de acción para enfrentar este problema. Machala es la primera ciudad del país donde se levantó una línea de base (1997 – 1998) para conocer la situación de las víctimas de estos delitos, desde entonces el trabajo ha sido constante.

Esquel – USAID entregaron su apoyo económico y técnico en 2007. El proyecto tuvo un enfoque de derechos humanos y de género en el que estuvieron involucrados el Estado y la sociedad civil. Lo que se logró fue “organizar el accionar de las instituciones hacia propósitos comunes y consensuados que responda a la demanda ciudadana, crea lazos sociales y políticos expresados en reglas capaces de conseguir

acuerdos sociales y compromisos de largo plazo. Deviene de un propósito crucial: institucionalizar y operacionalizar este acuerdo social²⁵.

El objetivo del proyecto fue prevenir, proteger y restituir los derechos de las víctimas y de las personas que estaban en riesgo. Por ello se planearon tener un Modelo de atención integral y la consolidación de una Red interinstitucional que planifique, organice y coordine estrategias y acciones de prevención, investigación – sanción, protección y restitución de derechos.

TESTIMONIO

MARIANA SANDOVAL, DIRECTORA DE LA FUNDACIÓN ESPERANZA

La trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es un delito y es un problema social que afecta a toda la ciudadanía porque se está afectando al potencial humano de este país. La inacción de los adultos ha provocado la violación de una serie de derechos como el acceso a la educación, el derecho a que se le proteja del consumo de bebidas alcohólicas y drogas, el derecho a vivir en familia, el derecho a vivir una vida digna libre de violencia, derecho a tener una cultura y por supuesto, a la salud sexual y reproductiva.

Este problema nos afecta como mujeres porque son otras mujeres más débiles por su edad, por su falta de experiencia, de madurez emocional las víctimas, mujeres que pueden ser nuestras hijas, hermanas, vecinas.

Esta situación duele porque es muy duro comprender que los hombres adultos viven una sexualidad sin límites, todo lo que sea comprable está a la venta, los niños, niñas y adolescentes se convirtieron en una mercancía para quien tiene dinero. Estas expresiones de vivir la masculinidad dejan huellas pues se va construyendo una conciencia a nivel de los hombres que no tiene límites.

Los niños también son víctimas, niños de 12 y 14 años son utilizados sexualmente a cambio de alimentos, de drogas. Además, estos niños son producto del maltrato intrafamiliar que muestra que la familia no es un espacio de protección sino un lugar donde hay maltrato físico y psicológico.

Hay que comenzar a cambiar la conciencia social en todos los espacios, los medios de comunicación pueden ayudar a provocar ese cambio con noticias abordadas como un problema social. El sistema educativo tiene que incluirse en el cambio, no se aborda la capacitación sobre sexualidad para que los niños sepan que su cuerpo es sagrado, que no se puede utilizar, que no es natural que lo use el hermano mayor, el tío o el vecino.

El Estado avanza muy lento, hace dos años apenas se tipificó el delito en base a la presión de la sociedad civil. Sí, falta la decisión política para abordar el problema de forma estructural en la prevención y en el tratamiento de las víctimas. El plan nacional tiene escaso financiamiento y se administra de una manera centralista, no se toma en cuenta que el problema tiene características diferentes a nivel local y por tanto el plan debe ser descentralizado.

²⁵ Documento “Política Pública y plan de acción de acción cantonal de respuesta multisectorial e integral contra la explotación sexual comercial y trata con fines de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes del cantón Machala”, archivo Fondo Justicia y Sociedad, Esquel, noviembre de 2007.

Se necesita decisión política y política pública para que las instituciones que representan al Estado central a nivel local se involucren seriamente, actúen y tomen medidas, sin que haya la necesidad de presionarles para que se sumen a la lucha de este problema.

Es tiempo de hacerlo y si no nos juntamos para erradicar esta nueva forma de esclavitud contemporánea, no sé que pueda pasar.

TERCERA PARTE

Nueve años después, el Fondo Justicia y Sociedad de Esquel tiene una valoración positiva del trabajo realizado bajo el convenio con USAID. Como dice el vicepresidente de la institución, Boris Cornejo, “fueron años de aprendizaje, de lecciones que contribuyeron al crecimiento de Esquel como una organización capaz de aportar al fortalecimiento de la democracia en el Ecuador”.

En estos nueve años, se desarrolló y pulió una metodología de trabajo que fue transversal, se aplicó en las cinco líneas de acción del programa:

1. Promover políticas públicas: los proyectos del Fondo tuvieron como perspectiva procurar la creación de políticas públicas para que el trabajo no quedara resumido a un proyecto que pudiera quedar en el olvido. Construir política pública significa que el Estado tenga una estrategia a largo plazo, con objetivos claros en beneficio de la ciudadanía.
2. Trabajar con otros sectores de la ciudadanía: Esquel no podía ni debía trabajar de manera aislada si quería lograr un impacto positivo en la justicia penal ecuatoriana. Por ello promovió la organización de redes como la de Justicia, la Coalición Nacional por la Justicia o Coalición Acceso a Información. Y, sobre todo, contó con socios estratégicos de la sociedad civil y del propio Estado que impulsaron una serie de proyectos modernizadores de la justicia.
3. Capacitación: Parte de la metodología de trabajo fue llevar a cabo importantes eventos de capacitación en justicia penal. El equipo técnico del Fondo comprendió que si las personas involucradas en consolidar la justicia no conocía profundamente el sistema, las reformas, los avances en la región... hubiera sido más complejo tener éxito en el programa.
4. Generación de conocimiento: Los proyectos han generado conocimiento y aprendizajes que necesariamente requieren de un lugar físico para que puedan servir a otras personas e instituciones. Por esta razón el Fondo publicó investigaciones, metodologías, informes, análisis, historias... en libros, revistas, folletos, periódicos, entre otros medios que recogen información de técnica y de calidad en torno a temas de justicia.

Los aprendizajes

1. Una institución articuladora

En estos nueve años de trabajo, Esquel pudo demostrar que es posible que una organización de la sociedad civil tiene capacidad de asumir un proyecto que involucra a las instituciones del Estado en la generación de políticas públicas y bajo la plena vigencia de los derechos de los ciudadanos. Normalmente ese tipo de programas, por su envergadura, son pensados para que sean ejecutados por el propio estado o apoyados por alguna multinacional de la cooperación o firma consultora internacional. Sin embargo, se rompió el mito y es la primera vez que una organización de ciudadanos acuerdan con el Estado trabajar técnicamente sobre temas de trascendencia como la justicia.

2. Instrumentos técnicos para la eficiencia

Un segundo aprendizaje del trabajo de Esquel, bajo el convenio con USAID, fue desarrollar y profundizar su capacidad de diseñar instrumentos técnicos que permitan manejar importantes recursos en apego a tres características: que los recursos vayan dirigidos a los sectores determinados, es decir, que no haya manipulación o desvío de fondos. Dos, que las cosas se hagan sujetas a un concurso público, que viabilice la asignación de recursos a quienes tengan capacidad probada de ejecutar los proyectos requeridos.

3. Un manejo transparente de los fondos público

Un aprendizaje esencial fue la administración de los recursos nacionales e internacionales bajo un principio: que se manejan de manera transparente y con rendición de cuentas. El Fondo fue una suerte de fideicomiso para administrar los recursos entregados por USAID, que permitió evitar la discrecionalidad y asegurar el efectivo cumplimiento de los compromisos.

4. El diálogo entre sociedad civil y el Estado

Esquel tuvo la capacidad de invitar a distintos actores a dialogar en una misma mesa y tratar agendas comunes. Cuando la sociedad civil tiene capacidad de hablar entre sí y estructurar propuestas que son discutidas con entidades del Estado, los impactos son mayores. Un ejemplo de ello es lo ocurrido con la Ley de Acceso a la Información, fue un esfuerzo de ciudadanos que convergieron entre ellos y que accedieron a las instituciones del Estado para lograr la aprobación de la ley y luego crear mecanismos para monitorear su aplicación. En el mismo andarivel estuvo la Ley de Defensa Pública.

5. Los expertos de la región en Ecuador

Esquel tuvo la capacidad de involucrar a lo más destacado del conocimiento latinoamericano y nacional en los proyectos que desarrolló el Fondo Justicia y Sociedad: reformas legales, acceso a la justicia, defensoría pública, modelos de gestión, etc. Expertos de Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Costa Rica, entre otros países, contribuyeron al éxito de los proyectos.

6. El desarrollo local

Otro aprendizaje fue la capacidad de articular actores locales en territorios específicos como Cuenca. Esquel, a través del Fondo, estimuló a las autoridades de justicia ser parte de un proyecto conjunto en beneficio de la ciudadanía. Se rompieron esquemas y prejuicios, se abrió el diálogo y se logró el consenso.

7. Sentirse ciudadanos:

Uno de los más grandes aprendizajes es haber concienciado el concepto de ciudadanía al interior de Esquel. Cuando el equipo de trabajo se asumió como ciudadanos y ciudadanas conscientes de derechos y responsabilidades, dio un salto enorme en la comprensión de lo que debería ser el Fondo Justicia y Sociedad. Como ciudadanos Esquel tenía derecho a intervenir en la vida pública del país, pero también tenía la obligación de aportar con ideas, proyectos, recursos...

Esa maduración del grupo humano de Esquel y en particular del Fondo Justicia y Sociedad profundizó principios esenciales como la transparencia, la calidad del trabajo técnico, la honestidad con las contrapartes del Estado y de la sociedad civil, el compromiso ante el donante.

Esquel tiene abierta las puertas para que los ciudadanos y ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil y del propio Estado accedan a sus archivos, conozcan con mayor profundidad como hizo el trabajo y como administró los recursos. Han sido nueve años fructuosos que aspiramos también tengan una valoración positiva por parte de las instituciones públicas y privadas con las que trabajó y, sobre todo, de la ciudadanía.

Equipo técnico del Fondo Justicia y Sociedad a lo largo de los nueve años

Cornelio Marchán
Boris Cornejo
Farith Simon
Patricia Esquetini
Alicia Arias
Patricia Salazar
María Paula Romo
María Eugenia Castro
Viviana Martínez
María Cristina Puente
Gabriela Muñoz
Amelia Ribadeneira
Franco Sánchez
Michael Rouland

Publicaciones

2000

1. Ruptura: Revista Anual de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Tomos I y II., Asociación Escuela de Derecho PUCE, 345 páginas.
2. El Derecho a la Reparación en el Procesamiento penal, INREDH, CEPAM, 239 páginas.
3. Glosario básico y Normas Legales para periodistas, Fundación El Universo, 20 páginas.

2001

4. Iuris Dictio, Revista del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, 136 páginas.
5. Acción Comunicativa y Periodismo de la Justicia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Colegio de Periodistas de Pichincha, Universidad de Especialidades Espíritu Santo de Guayaquil y Universidad Estatal de Cuenca, 62 páginas.
6. Estudio de los Centros de Atención Legal desde la Sociedad Civil en casos penales y otros y Directorio de los Centros de Atención Legal de la Sociedad Civil y Universidades del Ecuador, CEPLAES, 197 páginas.
7. Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos. Fundación Debido Proceso y Fundación Esquel, 201 páginas.

2002

8. 1.2.3 JUSTICIA: Construcción de Escenarios en el Sector Justicia, Fondo Justicia y Sociedad, Convenio USAID-ESQUEL, 19 páginas
9. Introducción al Estudio del Nuevo Proceso Penal: Casos y Materiales, Comisión Andina de Juristas, Universidad San Francisco de Quito, 307 páginas.
10. Proceso Penal y Derechos Humanos: Casos y Materiales, Comisión Andina de Juristas, Universidad San Francisco de Quito, 380 páginas.
11. Proceso Penal y Derechos Humanos: Casos y Materiales II, Comisión Andina de Juristas, Universidad San Francisco de Quito, 715 páginas.
12. Manual de Aplicación de Normas Internacionales de Derechos Humanos en el Ámbito Jurídico Ecuatoriano, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Defensa de los Niños Internacional, 151 páginas.
13. Iuris Dictio, Revista del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, 170 páginas.
14. Currículo de Educación en la Práctica de Valores para la Educación Básica Ecuatoriana. Documento Base para la Construcción Colectiva,
15. Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, Cecapec, Cordes, 112 páginas.
16. Una Agenda de País desde la Visión de los Jóvenes, Fundación Esquel-Proyecto de Construcción de Consensos, 8 páginas.
17. Guía de Contraloría Social (Veedurías Ciudadanas). Proyecto "Transparencia de la Gestión en el Municipio de Cotacachi", Municipio de Cotacachi, CEPAR, 19 páginas.

18. Servicios Municipales: Guía del Ciudadano, Municipio de Cotacachi, CEPAR, 70 Páginas.
19. Guía del Ciudadano: Descripción de varios trámites que puede realizar la ciudadanía en el Municipio de Rumiñahui, Municipio de Rumiñahui, Fundación Eugenio Espejo, 28 páginas.
20. Veedurías Ciudadanas: Guía que explica como estructurar una veeduría, Municipio de Rumiñahui, Fundación Eugenio Espejo, 12 páginas.

2003

21. La Evaluación del Sistema Procesal en el Ecuador, Fondo Justicia y Sociedad, Convenio USAID-Esquel, 238 Páginas.
22. Nuevo Sistema Procesal Penal: Guía de Aplicación para el Profesional del Derecho, Fondo Justicia y Sociedad, Convenio USAID-Esquel, 112 páginas.
23. Conozca el nuevo Sistema Procesal Penal, Fondo Justicia y Sociedad, Convenio USAID-Esquel, 11 páginas.
24. Mamallaktapak Mushuk Kamachi Ñanta Riksiy (Conozca el Nuevo Sistema Procesal Penal), Fondo Justicia y Sociedad, Convenio USAID-Esquel, 11 páginas.
25. ¿Cómo te suena el Ecuador del 2020?, Fundación Futuro Latinoamericano, 19 páginas.
26. Memorias de la Primera Promoción del Diplomado Superior en Derechos Humanos y Democracia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Centro de Derechos Económicos y Sociales, 109 páginas.
27. La Sociedad Civil en Movimiento: Veedurías Ciudadanas, Sistematización de la Experiencia, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 81 páginas.

2004

28. Litigación Penal y Juicio Oral, Andrés Baytelman y Mauricio Duce, 215 páginas.
29. La promoción del derecho de acceso a la Información Pública en el Ecuador, Marco Navas, editor, 120 páginas.
30. Informe Estadístico, Proyecto “Asistencia Jurídica Gratuita a reclusos ecuatorianos del Centro de Rehabilitación Social de Guayaquil” agosto/03 – enero/04, Confraternidad Carcelaria del Ecuador, núcleo del Guayas, 67 páginas.
31. Manual de Capacitación en derecho Ambiental y Código de Procedimiento Penal para fiscales del Ministerio Público, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA, 128 páginas.
32. Proyecto de Reformas al Código de Procedimiento Penal, Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal, 49 páginas.

2005

33. Modelo Integral de Defensa Penal, Checchi and Company Consulting, Inc., 520 páginas.
34. La Participación y Vigilancia Ciudadana en el Régimen Especial de Galápagos, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX, 16 páginas.

35. Manual de Aplicación de Normas Penales Ambientales y del Régimen Especial de Galápagos, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX, 109 páginas.
36. Indicadores de Justicia en el Ecuador, Fondo Justicia y Sociedad, 35 páginas.
37. Ponencias del Seminario Internacional Independencia de la Justicia, Democracia y Desarrollo (cd rom).

2006

38. Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal, 204 páginas.
39. La Defensa Pública, una institución que fortalece la administración de justicia, 14 páginas.
40. Guía sobre las habilidades y destrezas de la litigación oral en el sistema procesal penal, 26 páginas
41. Una Corte Suprema de Justicia con la participación de la Ciudadanía, 200 páginas.

2007

42. Informe del Observatorio de Justicia de Loja, 56 páginas.
43. Informe del Observatorio de Justicia de Azogues, 60 páginas.
44. Informe del Observatorio de Justicia de Guayaquil, 56 páginas.
45. Informe del Observatorio de Justicia de Ibarra, 76 páginas.
46. Resultados y metodología de los observatorios de justicia
47. Nueve publicaciones del periódico Justicia y Sociedad, 4 páginas.
48. Un periódico de la Red de Justicia

2008

49. Resultados y metodología de los observatorios de justicia
50. Sistematización del trabajo del Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel