

Justicia y Sociedad Civil

María Paula Romo

Una de las funciones esenciales del Estado es, sin duda, la de administrar justicia. ¿Cómo cumple el Estado ecuatoriano con esta función?, ¿cuál es la percepción de los ciudadanos?, ¿qué papel juega la sociedad civil frente al funcionamiento del sistema de administración de justicia?, ¿qué está pasando ahora mismo con esta materia? Estas son las preguntas a las que intenta responder el presente ensayo.

¿Cómo administra justicia el Estado ecuatoriano?

¿Cuál es la percepción de ciudadanos y ciudadanas?

¿Cómo administra justicia el Estado Ecuatoriano? No lo sabemos. En efecto, no existen datos suficientes para conocer con exactitud cómo cumple el Estado ecuatoriano con la función de administrar justicia. En ningún lugar encontramos datos sobre eficiencia, gestión, tiempo de resolución de las causas, por ejemplo.¹

Algunos de los datos con los que contamos, los del informe del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, nos hablan –por ejemplo– de un alto porcentaje de causas resueltas en la mayoría de salas de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, en ese mismo informe, el resumen anual sobre *Corte Superior de Quito, Tribunales y Juzgados* señala que existen más de 380.000 causas pendientes a diciembre del 2002 y que durante el año 2003 se acumularon 10.000 causas más (fueron resueltas 39.696 de 49.465 causas ingresadas).² Aunque estas cifras pueden provocar diferentes lecturas, podemos afirmar a primera vista que el sistema de administración de justicia no ofrece resultados eficaces a un número importante de usuarios y usuarias que pretenden resolver sus conflictos a través de esta vía.

¿Cuánto invierte el Estado Ecuatoriano en la Función Judicial? : En el año 2001, el 1,5% del Presupuesto General del Estado estuvo destinado a la Función Judicial. En los presupuestos del 2003 y 2004, se asignaron el 1,82% y el 1,97%, respectivamente; lo que en la Proforma presupuestaria de 2004 significó 137'300.000,00 dólares. ¿Cuán eficiente es esta inversión?: Tampoco podemos responderlo si no conocemos con precisión la cantidad de procesos resueltos con esos recursos, la celeridad con que se administró justicia en cada caso y las formas en que los recursos económicos y humanos fueron, o no, maximizados.

En el año 2002 había un total de 681 jueces, 323 fiscales y 32 defensores públicos. Se registraba así, una tasa de 5,6 jueces, 2,7 fiscales y 0,3 defensores públicos por cada cien mil habitantes.³ ¿Cómo puede el Estado garantizar el derecho a la defensa cuando hasta hoy cuenta únicamente con 32 defensores públicos? De otras investigaciones se desprende que la sociedad civil ecuatoriana (fundaciones,

universidades, redes de organizaciones) brindan patrocinio legal gratuito a más personas que el Estado.

Independientemente de los datos objetivos sobre el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia o sobre algunos mecanismos a través de los cuales intervienen en él otras organizaciones, es esencial –en un Estado Social de Derecho– la confianza que ciudadanos y ciudadanas depositen en la Función Judicial. En el caso ecuatoriano, según el informe Auditoría de la Democracia,⁴ solo un 16,1% de los ciudadanos confía en la Corte Suprema de Justicia y, según el mismo informe, durante el año 2002, el 58,3% de las personas que fueron víctimas de un delito no lo denunciaron porque *no sirve de nada*. Estos son datos alarmantes que deben llamar nuestra atención sobre la necesidad de trabajar no sólo en la reforma judicial, sino en la recuperación de la confianza de ecuatorianos y ecuatorianas en nuestras instituciones democráticas.

¿Es posible el cambio si no existe un mínimo impulso externo?

La Reforma Judicial en el Ecuador

A partir de 1991 se inicia un proceso de reflexión y consulta sobre la necesidad de una reforma judicial. En 1995 se conformó un Grupo de Trabajo Inter-sectorial que diseñó un Plan Integral de Reformas. Varias de las metas establecidas en ese plan fueron trabajándose, hasta que en el año de 1999 –ya con la vigencia de la nueva Constitución– se vio la necesidad de actualizar ese Plan de Reformas a las nuevas condiciones establecidas por la Constitución de 1998. En esta actualización se consideraron como actores importantes a las organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo se centraba en temas de justicia: 140 organizaciones fueron convocadas a este proceso.

A partir de la persistente intervención de las organizaciones de la sociedad civil en materias de justicia, que podemos fijar en la década de los 90 y con la redacción del texto constitucional de 1998, el sistema de administración de justicia en el Ecuador ha sufrido varias reformas importantes que vale la pena recordar:

En 1992 se crea el Consejo Nacional de la Judicatura, estableciéndose así un manejo administrativo y financiero de la Función Judicial que ya no dependa de la Corte Suprema de Justicia, lo que le permite concentrar sus acciones en el ejercicio de su función de administrar justicia.

La Corte Suprema de Justicia pasó a ser una Corte de Casación en lugar de una corte de instancia, se organiza por salas especializadas en 1993. Se reconoce la validez de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, la Ley de Arbitraje y Mediación marca un nuevo momento en la historia de justicia ecuatoriana.

La Corte Suprema de Justicia creó un departamento exclusivamente dedicado a la modernización y a la implementación de varias reformas: Projusticia. Esta organización ha promovido varios espacios de consulta y participación y también ha implementado algunos proyectos dirigidos a la mejora del sistema (el programa piloto de Juzgados Corporativos, por ejemplo, cuyos resultados aún deben ser evaluados, y, debe asimismo, también analizarse el por qué de un funcionamiento tan distinto del mismo sistema en los juzgados pilotos de Quito, Guayaquil y Cuenca).

Entre las más importantes reformas que afectan a la administración de justicia y que fueron incluidas en la Constitución de 1998 están: la declaración de independencia interna y externa del sistema judicial, la responsabilidad de los jueces por sus actos de administración de justicia, la creación de la Carrera Judicial, el mandato constitucional (aún pendiente) de Unidad Jurisdiccional, la creación de Jueces de Paz (disposición constitucional que aún no se ha cumplido), el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus formas consuetudinarias de administrar justicia (que debía regularse por medio de una ley que aún no existe), se elevan a rango constitucional los principios procesales de oralidad, intermediación, celeridad, publicidad y eficiencia. Y otras normas importantes entre las que podría anotarse: la creación del recurso de amparo constitucional (aunque no se puede interponer en procesos judiciales), y la exigibilidad directa ante juez o autoridad de las normas de derechos humanos que estén contempladas en los instrumentos internacionales de los que el Ecuador es parte.

No podemos dejar de referirnos a la expedición de un nuevo Código de Procedimiento Penal y, con él, el cambio de un sistema inquisitivo a uno dispositivo. Este nuevo sistema penal crea un Ministerio Público que juega un rol protagónico en el nuevo escenario de la justicia penal. Además de las necesidades y limitaciones que vamos descubriendo en el Ministerio Público, este nuevo sistema pone en evidencia una insuficiente Defensa Pública (al momento, existen 32 defensores públicos en todo el país,⁵ que no están organizados por especialidad y definitivamente su número y condiciones de trabajo no son ni siquiera los mínimos para garantizar el patrocinio legal que la Constitución asegura como un derecho fundamental).

Una rápida evaluación de esta reforma nos permite concluir que existen cambios importantes, que se están dando pasos hacia un sistema más eficiente y justo. Sin embargo, una revisión de este proceso también evidencia que no puede producirse exclusivamente a partir del impulso que existe al interior de la Función Judicial. Si bien existen jueces y operadores de justicia preocupados por la modernización y la mejora de la Función, también es cierto que no son la mayoría, y que es muy fuerte la presión de quienes (jueces, operadores, abogados) se resisten a los cambios en el sistema. Este hecho, sumado al desinterés que los gobiernos de turno muestran hacia los problemas de la función judicial, nos lleva a concluir que las reformas serán muy difíciles de concretar e implementar, a menos que la sociedad civil participe de forma activa, e identifique mecanismos de presión y de seguimiento que le permitan incidir sobre el avance de la reforma judicial.

Tenemos dos ejemplos recientes sobre la importancia de la participación de la sociedad civil en temas de justicia y le-

gislación, es el caso de los procesos de la ya vigente Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁶ y el caso de la elaboración participativa del Proyecto de Ley de Defensa Pública que, luego de haber sido enviado por el Ejecutivo, se encuentra debatiéndose en el Congreso Nacional.

En el primer caso, el de la Ley de Acceso a la Información Pública, varias organizaciones de la sociedad civil han venido trabajando en el tema que nació así, como una iniciativa de la ciudadanía. Estas organizaciones crearon una Coalición (la Coalición Acceso a la Información Pública)⁷ que trabajó en la elaboración del proyecto legal y posteriormente en el proceso de cabildeo que logró su expedición. El trabajo de esta Coalición y, sobretodo, el seguimiento y apoyo que le dio a la expedición de esta ley la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) logró posicionar el tema en la opinión pública y generar, por esa vía, una nueva presión para que los legisladores la aprueben.⁸ La Coalición Acceso (formada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil) se encuentra trabajando en un proyecto de reglamento para esta ley y en un proceso de difusión de la misma (seminarios, conferencias, publicación de libros, etc.).

En el caso del proyecto de Ley de Defensa Pública, también es el resultado de un proceso de consulta y participación de diversos sectores de la sociedad civil. Financiado por el Fondo de Justicia y Sociedad (Esquel -USAID), y llevado adelante por la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) este proyecto es una muestra de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y su posibilidad de generar estos cambios necesarios para el funcionamiento adecuado del sistema judicial. Está pendiente la discusión de este proyecto en el Congreso Nacional, las organizaciones deberán propiciar nuevos diálogos que acerquen las posiciones que sobre el tema mantiene la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Legislación del Congreso para lograr un resultado que asegure el patrocinio legal como un componente del derecho de acceso a la justicia y de posibilidad de defensa en un proceso judicial en nuestro país.

Como estos, podemos encontrar un sinnúmero de ejemplos que nos demuestran el papel vital que las organizaciones de la sociedad civil están jugando en el proceso de Reforma Judicial que viven el Ecuador y la región latinoamericana en general;⁹ estos ejemplos no agotan las posibilidades de participación y acción de las organizaciones de la sociedad civil, todo lo contrario, estas organizaciones deben seguir explorando mecanismos para ampliar la participación de sectores y personas aún excluidas de estos espacios, para democratizar la información y el debate público sobre la justicia, y, sobretodo, para no desligar sus acciones de las verdaderas necesidades de usuarios y usuarias y de quienes buscan en el sistema de administración de justicia la resolución de conflictos que afectan sus vidas cotidianas.

¿Qué puede hacer la sociedad civil?

El tema planteado nos obliga a hacer una primera reflexión sobre a qué nos referimos con sociedad civil, aunque puede en general ser identificado con el conjunto de sujetos que no son parte del poder estatal, el concepto encierra ideas

y relaciones todavía más complejas. En este ensayo nos referiremos a sociedad civil como a todos los ciudadanos y ciudadanas agrupados en asociaciones, colegios profesionales, organismos no gubernamentales, o algún otro canal que les permita, en mayor o menor medida, incidir sobre los temas públicos.

Además de concebir a la sociedad civil como un concepto distinto al de sociedad política o al Estado, es importante pensar en la sociedad civil como un mecanismo para ampliar y profundizar la democracia. La sociedad civil como una alternativa válida para lograr la participación de un mayor número de ciudadanos y ciudadanas en un sistema político y de gobierno que se muestra cada vez más restringido para la mayoría y más distanciado de los intereses y las necesidades de los sujetos que lo conforman.¹⁰

Por lo anterior, la labor de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas aquellas que trabajan en temas de justicia, es de dos vías: por un lado incidir en la construcción de políticas públicas, en la legislación o en el funcionamiento del Poder Judicial, pero por el otro, es su labor el convocar a la mayor cantidad de personas posibles y construir, para y con ellos, amplios canales de participación democrática.

Tradicionalmente, han sido las organizaciones de derechos humanos las más interesadas en trabajar temas relacionados con la legislación y el funcionamiento del sistema judicial, sin embargo desde hace ya varios años aparecen organizaciones que trabajan en forma concreta en temas de reforma judicial. Las organizaciones ciudadanas que trabajan en temas anti corrupción también han descubierto la necesidad de involucrarse en temas judiciales como mecanismos de prevención, de sanción; y como formas de evitar la impunidad en delitos de este tipo. El sector académico, en especial las facultades de Jurisprudencia, deben ser anotadas también como organizaciones preocupadas permanentemente por estos temas —aunque no necesariamente incluyan en esta labor a los y las estudiantes de Jurisprudencia de esas facultades—. Los grandes ausentes en este trabajo, a pesar de tener un rol fundamental en el funcionamiento del sistema de justicia, han sido los Colegios de Abogados.¹¹

Al tratarse la administración de justicia de una función y una competencia del Estado, es necesario preguntarse qué pueden hacer las organizaciones de la sociedad civil y cuáles son los límites que se imponen en su actuación.

Existen varias posibilidades de incidencia y participación desde la sociedad civil, una opción es la de asumir la responsabilidad de generar información para la ciudadanía en temas de reforma judicial. La especificidad de los temas legales provoca la exclusión de un gran número de personas de este debate. Una de las principales labores de estas organizaciones debería ser, entonces, la de convertir a la justicia en una causa común a todos y todas. Esta información permitiría además una participación ciudadana informada, sólida y permanente, pues sólo con estas características la sociedad civil tiene la posibilidad incidencia real en un tema tan complejo.

A partir de esta labor de información, las organizaciones de la sociedad civil están en la posibilidad de proponer y liderar el debate público sobre las reformas esenciales en la justicia. Un debate que, además del conocimiento de los temas de fondo, requiere trabajar en la construcción de valo-

res democráticos, en el reconocimiento del otro como un interlocutor válido y en la práctica democrática de decidir en función del bienestar de la mayoría.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden también, como ha pasado en el Ecuador, abanderarse de la iniciativa de Reforma y, a través del debate, el cabildeo y las alianzas con grupo legislativos, generar auténticos proyectos de Ley que responden a los requerimientos de un sistema caduco que pocas veces se corresponde con las actuales circunstancias del Ecuador y los ecuatorianos y ecuatorianas.

La información, el debate, los mecanismos de participación, el acercamiento al poder legislativo son todos en sí mismos ejercicios democráticos de gran importancia y, al convertirse en prácticas permanentes, llegan a ser mecanismos de control ciudadano sobre el poder que, acostumbrado al secretismo, se ve en la necesidad de transformarse al saberse observado.

De esta forma, las experiencias nacionales y las internacionales nos demuestran que las posibilidades de incidencia de la sociedad civil son mucho mayores de lo que esperamos. Sin embargo, para ello es necesario fortalecer el trabajo de las organizaciones, lograr alianzas con quienes impulsan el cambio desde el interior de la Función Judicial y convocar a sectores claves que aún están ausentes: en el caso ecuatoriano las ausencias más evidentes parecen ser las de los Colegios de Abogados y el sector académico.

Finalmente, en la primera parte de este ensayo nos referíamos a datos sobre la percepción que la ciudadanía tiene sobre su sistema de justicia, pero pocas veces nos preguntamos sobre la percepción que, respecto de las organizaciones de la sociedad civil, tienen jueces y operadores del sistema judicial, que por el momento parecen haber olvidado su obligación de rendir cuentas sobre sus actuaciones —como cualquier otro poder estatal— y se sienten amenazados por quienes pretenden, como una condición democrática y un derecho ciudadano, exigir esa rendición de cuentas. Para el éxito de estos procesos de modernización y reforma, se hace imprescindible replantear la posibilidad de construir un proyecto conjunto de búsqueda de un objetivo común, que en su última instancia busca crear un espacio de convivencia pacífica y un modelo democrático que ofrezca mecanismos para canalizar y resolver nuestros conflictos y diferencias.

Bibliografía

- Cohen, Jean; Arato, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- Grzybowski, Cándido. *El Rol de la Sociedad Civil*. Proddal
- Pnud, *Justicia y Sociedad. Hacia un Mejor Servicio Público de Justicia*. Número 1. 1998.
- Seligson, Mitchell. *Auditoría de la Democracia: Ecuador* Universidad de Pittsburg, Ediciones Cedatos, Quito, 2002.
- Simon, Farith. *Investigación sobre acceso a la justicia en Ecuador*. Foro Internacional Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina, Materiales Básicos para Discusión. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mayo, 1999.
- Varios, *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

- Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto del Estado, Condensado, 2003 y 2004.
- Fondo Justicia y Sociedad, Fundación Esquel. Evaluación del Sistema Procesal Penal. Quito, 2003.
- Informe Comparativo: Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Sistemas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA. Año 2, No. 3.
- Varios autores, La gestión del proceso de Reforma Judicial: experiencias y lecciones. Sistemas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. CEJA. Año 2, No. 3.
- Varios autores, Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil, estudios de casos. Centro de Estudio de Justicia de las Américas. Santiago, 2003.
- Projusticia, Reforma del sistema de justicia. Plan Estratégico Integral 1994-2004. Serie Projusticia. No. 6. Quito, 1999.

Notas

- 1 La Coalición Nacional por la Justicia se encuentra trabajando en la construcción de un Índice de la Justicia que esté formado por una serie de indicadores que nos permitan contar con datos precisos para evaluar al Sistema de Administración de Justicia y los avances de este sistema en función de su capacidad de respuesta a usuarios y usuarias que demandan justicia.
- 2 Una transcripción completa de los cuadros estadísticos contenidos en este informe, se encuentra en la página web de la Coalición Nacional por la Justicia: www.coalicionjusticia.org
- 3 CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003.
- 4 Seligson, Mitchell. Auditoría de la Democracia: Ecuador Universidad de Pittsburg, Ediciones Cedatos, Quito, 2002.
- 5 Fondo Justicia y Sociedad, Fundación Esquel. Evaluación del Sistema Procesal Penal. Quito, 2003.
- 6 Ley No. 24, publicada en Registro Oficial de 18 de Mayo del 2004, Suplemento No. 337
- 7 La Coalición Acceso a la Información Pública está formada por Participación Ciudadana, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Fundación Esquel, Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA).
- 8 Otro factor importante para la expedición de esta ley puede haber sido la coyuntura de la reunión de la XXXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, de la que el gobierno ecuatoriano fue anfitrión y, en el seno de la cual, y dado el tema central de la Asamblea, el gobierno y varios líderes políticos se mostraban interesados en presentar esta ley como una muestra de su voluntad de lucha por la transparencia.
- 9 Ver: Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil, estudios de casos. Centro de Estudio de Justicia de las Américas. Santiago, 2003.
- 10 La sociedad civil así comprendida, no puede ni debe desmovilizar políticamente a una sociedad. Por lo contrario, debe constituirse en un mecanismo de participación democrática y de articulación entre la sociedad en general y sus representantes en el escenario político.
- 11 Este es un tema que debería ser debatido al interior mismo de los colegios profesionales, pero podemos afirmar que la suya ha sido una participación muy débil y que aún hoy no parecen comprender el rol central que deberían jugar en la modernización de la justicia. Podríamos decir lo mismo sobre la mayoría de abogados y abogadas, que hacen muy poco o nada por reformar un sistema cuyas falencias comprueban a diario pero parecen haber optado por *aprender a vivir con ellas*.