

DEFENSORIA PÚBLICA DEL ECUADOR

UN MODELO DE GESTIÓN EJEMPLAR EN EL SECTOR JUSTICIA

Testimonio de lo que hemos logrado, y cómo lo hemos logrado, en los primeros cuatro años de creación de la institución.

OBJETIVOS

La Defensoría Pública fue institucionalizada por la Constitución del Ecuador, de la que recibió la categoría de órgano autónomo de la Función Judicial.

Su Misión y Objetivos están detallados en la Constitución, y bien podrían resumirse en un solo enunciado:

Garantizar el acceso a la justicia para la protección de los derechos de las personas en indefensión.

Como veremos más adelante, nuestra planificación institucional otorgó a los términos “*garantizar*” e “*indefensión*”, un supremo significado y trascendencia.

Y por supuesto, la Constitución también ha determinado los parámetros bajo los cuales deberemos procesar y entregar el servicio de defensoría, esto es:

Un servicio técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito.

ALCANCE DEL SERVICIO

Sin embargo, los estándares de servicio no concluyen allí, pues la Constitución, además, reservó para la Defensoría Pública del Ecuador, una misión singular y gigantesca:

Entregar servicios de patrocinio y asesoría legal en todas las materias e instancias.

Podríamos concluir, entonces, que la Defensoría Pública fue creada para intervenir directamente en la transformación social del país, y alcanzar el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que dispone el primer artículo de la Constitución del Ecuador.

PROBLEMA I

El primer problema grave que debió enfrentar la Defensoría Pública del Ecuador, se resume en tres palabras: Presos Sin Sentencia.

La situación inicial en agosto de 2007, ubicaba al Ecuador como el país con el más alto índice de personas sin sentencia y privadas de libertad. Este porcentaje ascendía al 64%, pues de 18.675 personas reclusas, 11.904 permanecían sin sentencia.

Las acciones iniciales de la Defensoría Pública arrojaron un primer resultado alentador. A mayo de 2008, logramos reducir dicho porcentaje a 48% (16 puntos porcentuales menos que la situación recibida nueve meses atrás..!)

El subsiguiente balance, en enero de 2009, demostró que habíamos logrado mantener el ratio de 48%, con una disminución importante tanto en el número de privados de libertad, como en la cantidad de personas en espera de una resolución judicial.

Sin embargo, no considerábamos que éstos resultados fuesen suficientes. Y en consecuencia, nos impusimos una meta aparentemente ilusoria:

Reducir a un solo dígito el índice de presos sin sentencia.

PROBLEMA II

El segundo problema es el que determinará la misión de la Defensoría Pública por los próximos diez años. Nos referimos a lograr reducir los índices sociales de indefensión y de conflictividad del país.

El dimensionamiento de nuestra demanda de servicios, parte de la población nacional proyectada, y con base en varias fuentes estadísticas, nos fue posible determinar que al menos el 32% de la población está afectada por condiciones de vida de grave vulnerabilidad —que conllevan un alto riesgo de indefensión legal— estas son:

Pobreza de consumo, analfabetismo, desnutrición crónica, y etnicidad rural.

En cifras, esto significa que los casos de indefensión apremiante que cada año reclamarán la atención de la Defensoría Pública, podría ascender a 113 mil conflictos en todas las materias (penal, civil, laboral, niñez y adolescencia, tierras).

Puesto que nuestra capacidad instalada de servicio, no podía superar el umbral de 21 mil casos por año, el ratio institucional de cobertura alcanzará tan solo el 19%, lo cual nos deja un índice de indefensión de 81%.

Y, nuevamente, surge la interrogante de cómo implementar un servicio de defensoría pública, que reduzca al mínimo el índice de indefensión, produciendo altos volúmenes de resolución de conflictos sociales por año.

ASINCRONISMO

Para resolver estos problemas, en el área penal, partimos de una hoja en blanco, y pusimos en duda incluso el clásico método de asesoría jurídica, por el cual, un mismo abogado simultáneamente atiende —o intenta atender— varias causas, que tienen diversos grados de complejidad y están situadas en distintos momentos procesales:

Unas causas en flagrancia, otras en etapa de investigación, algunas en juzgamiento; y en adición a todas estas, asistir también a audiencias y tramitar rebajas de penas y libertades.

Esto supondría para cada abogado defensor, pretender administrar un caos, en el que sus causas judiciales carecen de simultaneidad y concordancia en el tiempo; en otras palabras, un asincronismo.

Esta metodología de trabajo probablemente podría soportar 10 o hasta 20 causas simultáneas, pero resultaría completamente disfuncional para patrocinar, por ejemplo, una cartera de más de 11.000 casos penales sin sentencia.

En consecuencia, nos despojamos del paradigma de “*varias causas para un abogado*”.

SINCRONISMO

En su lugar, introdujimos el “*sincronismo*”, por el cual, asignamos “*varios abogados para una causa*”. Y de esta forma, el cliente se beneficiaría del aporte especializado de varios defensores, uno para cada etapa procesal del mismo caso penal.

Claramente esta nueva metodología de trabajo nos permitiría aplicar un crecimiento ordenado y equitativo en el número de defensores, destinándolos prioritariamente a la etapa procesal con mayor volumen de casos, y luego redistribuyéndolos según la movilidad y evolución de la cartera.

En contraste, la rigidez propia del método “*asincrónico*” únicamente nos permitiría ensayar soluciones incrementales, que expanden la plantilla de abogados —y los costos asociados— de modo indefinido, sin ofrecer ninguna garantía de eficacia.

DEPARTAMENTALIZACION POR PROCESOS

La implantación de esta organización por procesos, nos reportó extraordinarias ventajas para el manejo de un alto volumen de servicios, celeridad en las resoluciones y economía de recursos.

Así, logramos estructurar una cadena secuencial de actividades especializadas, en cada una de las cuales se procesaba y resolvía la situación judicial de miles de personas en prisión.

Seguidamente, la implementación orgánica interna, fue una consecuencia de nuestro concepto de organización por procesos.

Si la trayectoria y desarrollo de una causa penal la habíamos dividido por fases, era lógico entonces que la departamentalización y el organigrama estructural observara idénticas etapas.

De esta forma, el Área de Patrocinio Penal fue subdividida en departamentos especializados, según el valor jurídico y social que éstos aportan a la resolución definitiva de una causa penal.

Dicho en términos industriales:

Una Cadena de Valor —en nuestro caso, jurídica— en la que transita la causa y no el abogado.

Los Departamentos en cuestión son: Flagrancia, Investigación y Audiencias, Juzgamiento, Impugnación y Recursos, y por último, el Administrativo Penal.

Hemos elaborado un primer manual de procesos, que especifica para cada etapa, sus insumos, productos, actividades críticas e indicadores de gestión. Contamos además, con protocolos y procedimientos de transferencia de casos de un proceso al subsiguiente. Y este esfuerzo documentario nos ha animado a tramitar la certificación de calidad ISO 9001.

PATROCINIO SOCIAL

Una vez diseñada e instalada nuestra estructura de servicio penal, nos quedaba por resolver la forma de organización del servicio de defensoría pública para todas las demás materias.

En este caso, aplicamos una variante del concepto de organización por procesos, nos referimos a:

Los gradientes de servicio.

Se fundamenta en la tesis empírica —ampliamente aplicada— de que, no todos los ciudadanos requieren el mismo servicio, ni todos califican para el mayor servicio. En consecuencia, procedimos a segmentar tres niveles de atención.

En el primero de estos —nivel primario o preventivo social— la Defensoría Pública entrega una asesoría básica y breve, al tiempo que satisfactoria para el cliente. Este segmento cubre los requerimientos del 80% de personas que acuden o llaman a nuestras oficinas.

El segundo piso de servicios está destinado a los grupos de atención prioritaria, conforme los define la Constitución del Ecuador:

Discapacitados, madres solteras, analfabetos, adultos mayores, indígenas y minorías sociales.

En este nivel, además de la asesoría básica, los ciudadanos reciben ayuda instrumental en la tramitación documentaria de sus causas judiciales. Aproximadamente el 15% del grupo de clientes de la Defensoría Pública, corresponde y califica para este nivel de asistencia legal.

Y finalmente, el servicio con máximo valor agregado que está reservado exclusivamente para los grupos de atención prioritaria que cumplen, además, uno o más criterios de indefensión:

Extrema pobreza, riesgo inminente de la integridad personal o familiar, enfermedad grave, precariedad laboral, marginación social.

En este piso de servicios se gestionan patrocinios judiciales de inicio a término, en todas las materias. Y por supuesto, únicamente un 5% de los clientes satisface los criterios de indefensión establecidos para activar este servicio.

BENEFICIO SOCIAL

Con base en nuestra organización por procesos, el balance de presos sin sentencia del año 2009, superó nuestras propias expectativas. En colaboración con los demás operadores del Sistema de Justicia, logramos reducir la proporción de presos sin sentencia, desde el 48% vigente en enero de 2009, hasta el 11% en julio del mismo año.

Al 31 de agosto de 2009, el número de presos sin sentencia descendió aún más, hasta un solo dígito (7%) —siempre tomando como línea de base las cifras de enero de 2009—; se debe recordar que dos años atrás, el mismo índice se situaba en una ignominiosa tasa del 64%.

Es necesario precisar que las nuevas causas penales que ingresaron con posterioridad a la línea de base del proyecto —31 de enero de 2009— no podrían considerarse procesos sin sentencia, pues corresponden a personas encausadas, cuyos expedientes iniciaron y concluyeron su trámite dentro del plazo constitucional de seis meses.

Los valores aritméticos de presos sin sentencia finalmente llegaron a cero el 30 de septiembre de 2009.

Se pudo entonces declarar al Ecuador, territorio libre de indefensión penal y de presos sin sentencia.

Actualmente en Ecuador, sin excepción, las causas penales que derivan en prisión preventiva —cuando no ha sido posible aplicar una salida alternativa— obtienen sentencia antes del límite de seis meses establecido por la Constitución como plazo para la caducidad de la prisión preventiva en delitos menores. Para delitos graves el plazo es de 12 meses y ningún juicio demora, sin sentencia, más de dicho plazo.

Esta nueva cultura procesal, marca ahora un enorme contraste respecto de aquella prevaleciente antes de la creación de la Defensoría Pública, cuando era habitual la imposición de prisiones preventivas discrecionales, extensas e indefinidas —de hecho, la Defensoría encontró casos de 3, 5, 8 y hasta 11 años en prisión preventiva sin sentencia—.

Dos elementos contribuyeron al cumplimiento de esta meta. La implementación del procedimiento de oralidad en audiencias, lo que a su vez redujo los tiempos y ciclos procesales; y, las reformas al Código de Procedimiento Penal, tendientes a instrumentar un sistema acusatorio, en el que se considere la aplicación de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y salidas alternativas al juicio penal ordinario (acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso).

EFICIENCIA ECONOMICA

En los últimos cuatro ejercicios la Defensoría Pública del Ecuador ha entregado más de 70.000 servicios de asesoría y patrocinio legal gratuitos. En el mismo lapso, como era de esperar, la cantidad de causas penales se han mantenido, luego de haberse resuelto la emergencia carcelaria. En tanto que, el patrocinio social exhibe una tendencia claramente progresiva, conforme con los lineamientos de nuestra planificación y estrategia institucional. Toda esta gestión lo cumplimos con un reducido número de 185 defensores públicos.

No obstante las desafiantes metas de servicio, el presupuesto de la Defensoría Pública del Ecuador ha sido relativamente modesto, pues ha promediado US\$3 millones de dólares anuales, lo que ha significado un costo operativo unitario de US\$196 dólares por causa resuelta. Esto, frente a 135 millones de dólares anuales con los que cuenta la Fiscalía General.

COBERTURA NACIONAL

Nuestra prospectiva para el año 2012 se fundamenta en la implementación del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Nuestra institución extenderá su nómina hasta un límite —fiscalmente responsable— de 406 abogados, cuya capacidad instalada de producción estimamos en 21 mil causas por año.

La mayor contribución numérica provendrá de las 1.088 entidades acreditadas y asociadas al Sistema de Nacional de Defensoría Pública, que en términos conservadores, anualmente facilitarán 92 mil servicios —entre asesorías, asistencias documentarias, mediaciones y patrocinios legales—.

En suma, el sistema debería cubrir con suficiencia, la demanda masiva de servicios de resolución de conflictos, proveniente de los grupos vulnerables, esto es 113 mil por año.

EPILOGO

En la historia judicial del Ecuador, gracias a la Defensoría Pública, nunca antes tantos ecuatorianos se habían beneficiado tanto por el trabajo de tan pocos. Miles de personas de escasos recursos económicos se incorporaron a los servicios que brinda el Estado.

Todavía hay sectores de la sociedad que no comprenden nuestro trabajo, mas, nuestros principios rectores son universales:

La legalidad, el respeto a las garantías del debido proceso, la presunción de inocencia, la proporcionalidad, humanización y valor social de las penas.

Una reforma social y judicial exitosa, como la que se está implementando en el Ecuador, debe apoyarse en *la institucionalidad*, y no tan sólo en *una institución*.

Los requisitos indispensables de todo proceso transformador de la justicia —así lo hemos aprendido en la Defensoría Pública—, son los siguientes:

Buena voluntad para emprender las reformas, y gran determinación para implementarlas.

§§§

PREMIO CONTINENTAL EN BRASIL

En noviembre de 2010, la Defensoría Pública del Ecuador recibió el premio continental a las Buenas Prácticas de Gestión, en el marco del VIII Congreso Internacional de Gestión Judicial, organizado por el Centro de Justicia de las Américas y el Consejo Nacional de Justicia de Brasil.

Dr. Ernesto Pazmiño Granizo

DEFENSOR PUBLICO GENERAL DEL ECUADOR (I)