

Cumbre Judicial Iberoamericana XVIII Edición: "**Hacia la consolidación de la Seguridad Jurídica, la Cultura de la Paz y el Desarrollo Social**"

Documento de presentación de proyectos

Información del proyecto	
Nombre del Proyecto:	Sistema de articulación de operadores de justicia para el tratamiento oportuno de delitos flagrantes. "Las Unidades Judiciales de Flagrancia".
País o países que lo presentan:	República del Ecuador
Presentado por:	Ab. Fabrizio Zavala Celi
Correo Electrónico:	internacional@funcionjudicial.gob.ec
Fecha:	09-06-2014
Coordinador Nacional:	Econ. Andrea Bravo

Descripción del proyecto

Introducción:

(Describa de forma general el proyecto)

El derecho penal se presenta como una de las ramas más sensibles del derecho, por mantener una relación directa con el derecho fundamental que es la base de toda sociedad: la libertad. En ese sentido, el derecho penal contempla los supuestos que, una vez cumplidos, autorizan al Estado a intervenir limitando el ejercicio de la libertad. Así pues el accionar del derecho penal, justamente por ser el sistema normativo más sensible y por representar la respuesta estatal que restringe la libertad frente a una vulneración de derechos, inquiera en la percepción de seguridad de la ciudadanía.

Por consiguiente, un medidor de la eficacia estatal en torno a la aplicación del derecho penal será la capacidad del Estado para dar respuesta inmediata a la infracción suscitada,

traduciéndose en una respuesta eficaz de la justicia, elevando los índices de percepción de seguridad ciudadana y garantizando el derecho a la seguridad jurídica y su eficiencia.

La generación de dicha respuesta estatal no se ciñe exclusivamente a la actuación de un solo órgano, en otras palabras, el Estado no depende solamente del juez como único responsable de generar una actuación estatal inmediata; en torno a él, convergen otros actores de igual relevancia, sin los cuales la estructuración del proceso penal no sería posible. Evidentemente, para ello requerimos de otros actores tales como Policía (operativa y de investigación criminalística), Fiscalía, Defensoría Pública, Ministerio de Justicia (ente a cargo de la rectoría de los centros de privación de libertad en el Ecuador), personal administrativo de apoyo y personal técnico.

La convergencia armónica de los actores que conforman cada institución es la vía para generar un proceso penal eficiente con tiempos óptimos de respuesta para la ciudadanía. Con esta finalidad, se presenta el concepto de “Unidad Judicial”, entendido como una entidad jurídica que alberga a todos los actores que conforman el sistema de justicia penal y que hace posible entregar a la ciudadanía una respuesta inmediata, eficaz e integral, frente a una situación de vulneración de derechos de la cual ha sido víctima. Este concepto no consiste simplemente en un inmueble que contenga espacios para Fiscalía, Defensoría, Ministerio de Justicia y todos los demás actores que sean imprescindibles para el proceso penal; en realidad es la coordinación integral de los servicios de justicia en un mismo espacio, respetando el ámbito de competencia que cada institución mantiene y permitiendo que la ciudadanía al ingresar a una Unidad Judicial de este tipo con un requerimiento, se le provea de una solución integral.

En el tema penal encontramos el mejor indicador de inmediatez en torno a la respuesta estatal, pues en el caso de infracción presuntamente flagrante, entendida como aquella “...que se comete en presencia de una o más personas o cuando se lo descubre inmediatamente después de su supuesta comisión, siempre que haya existido una persecución ininterrumpida desde el momento de la supuesta comisión hasta la detención, así como que se le haya encontrado con armas, instrumentos, el producto del ilícito, huellas o documentos relativos al delito recién cometido.”. El Estado, en el caso de Ecuador, tiene un límite temporal dispuesto por la Constitución y la Ley de veinticuatro

horas que, sin que signifique que el Estado deba dar una respuesta a la ciudadanía en el plazo máximo de 24 horas, figura la necesidad de establecer un tiempo de respuesta ideal para evitar situaciones tales como la revictimización, la prolongación innecesaria de la privación de la libertad del presunto infractor, la incertidumbre de la ciudadanía en torno al caso, el desgaste de los operadores de justicia que se ven supeditados a procedimientos burocráticos en la resolución del proceso penal y las caducidades de la prisión preventiva.

Bajo tales antecedentes, la propuesta además de significar la coordinación integral de los servicios de justicia en un solo lugar, se ve profundizada por la generación de nuevos servicios, de entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- a. Tratamiento particular y especializado a la víctima de una infracción (médico legista, psicólogo, trabajador social, técnico de cámara de Gesell, entre otros);
- b. Generación de condiciones óptimas para aseguramiento del detenido (infraestructura para mantener de manera transitoria al detenido con criterios de seguridad especializados para tratamiento);
- c. Coordinación administrativa general para interrelacionamiento institucional y articulación de los distintos procesos de cada institución;
- d. Coordinación para intervención policial inmediata, almacenamiento de evidencias e investigación de la infracción; y,
- e. Atención y asesoría especializada al usuario.

Con ello se genera el proyecto de la Unidad Judicial de Flagrancia que, al concentrar los servicios, ampliarlos con tratamiento especializado tanto a víctima como al detenido y promover la articulación interinstitucional, genera la posibilidad de estructurar un servicio completo que permite dar respuesta integral a la ciudadanía.

Justificación:

(Explique por qué surge el proyecto y cómo beneficia la administración de justicia)

A la fecha, el derecho entendido desde una perspectiva netamente jurídica ha significado una explosión a nivel mundial en cuanto al tratamiento doctrinario del mismo, sin

embargo, la concepción de justicia más allá de un significado axiológico requiere revisar su enfoque para concebirla como un servicio a la ciudadanía.

La justicia como servicio a la ciudadanía implica un cambio en el enfoque de la administración en sí misma, es decir, pasar de un modelo de gestión administrativa de la Función Judicial hacia un modelo de servicio de calidad, con calidez y eficacia para la ciudadanía, donde el núcleo central y el punto de partida de todas las acciones de justicia es el ciudadano.

Por consiguiente, para entregar un servicio de calidad, con calidez y eficacia debemos recordar que existen varias instituciones que convergen en el sistema de justicia y que hacen posible la realización del proceso. Por ende, para configurar un servicio con dichas características es imprescindible generar una estrategia de coordinación interinstitucional que posibilite la implementación efectiva de las políticas, normas y procedimientos.

En cuanto al desarrollo de políticas y procedimientos, vale traer a colación el informe regional para el desarrollo humano 2013 – 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que analiza los diversos factores que menoscaban la confianza ciudadana en el sistema justicia penal y establece las claves estatales para influenciar de manera efectiva en la seguridad ciudadana. El reporte considera, entre otros, a la ‘coordinación transversal (entre distintas funciones del Estado) y vertical (entre distintos niveles del gobierno)’ como un factor necesario para la alta capacidad institucional del Estado.¹

Como se observa, la propuesta de proyecto tiene ya un análisis realizado a partir de la problemática generalizada a nivel de toda Latinoamérica, esto es, la falta de articulación entre las instituciones que convergen en el proceso penal, así lo indica el mismo informe diciendo: “La construcción de las capacidades del Estado no es un tema nuevo en la región. Las sucesivas reformas de las últimas tres décadas se han centrado en construirlas²”.

¹ Informe regional para el desarrollo humano 2013 – 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. P. 130.

² Ídem.

De este modo, realizando una comparación entre el primer trimestre del 2013 y el primer trimestre del 2014 de los 10 delitos más recurrentes en Ecuador, se observa que la estrategia de articulación interinstitucional y concentración de servicios ha permitido reducir la cantidad de delitos cometidos en 7 de los 10 tipos analizados³, como se puede observar en la gráfica que a continuación se presenta:

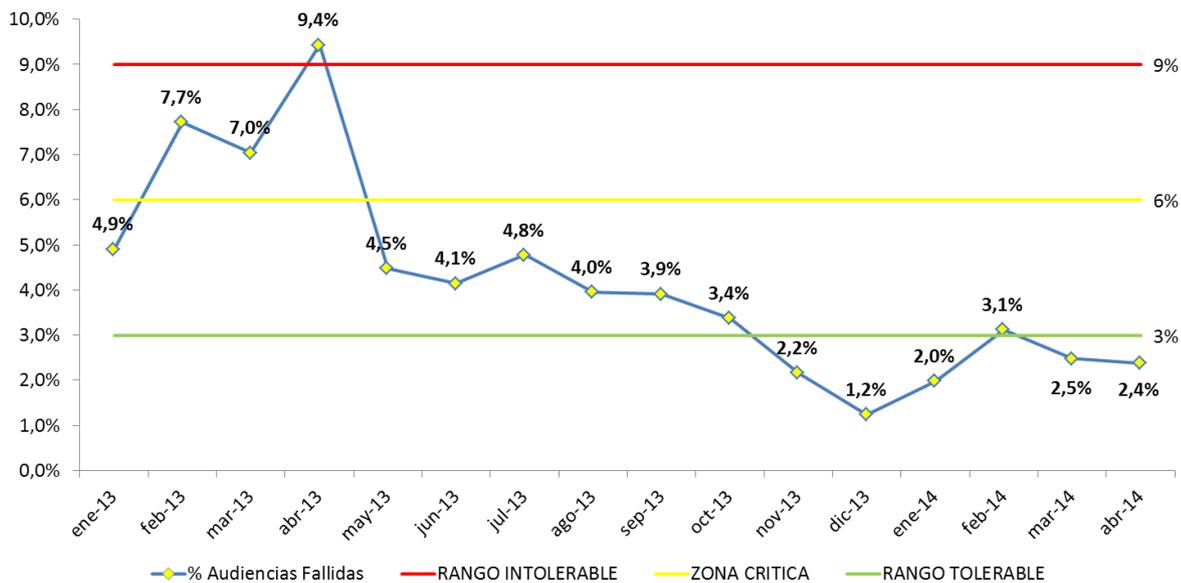
Cuadro de Resumen					
No.	Delitos	Primer Trimestre		Variación absoluta	Variación Porcentual
		2013	2014		
1	Robo a Personas	8723	8553	-170	-1,95%
2	Robo a Domicilios	4966	4706	-260	-5,24%
3	Robo de Vehículos	2083	1590	-493	-23,67%
4	Robo de Motocicletas	1458	1590	132	9,05%
5	Robo a Locales Comerciales	1356	1122	-234	-17,26%
6	Robo de Accesorios de Vehículos	2732	2333	-399	-14,60%
7	Homicidios / Asesinatos	442	382	-60	-13,57%
8	Violaciones	1185	1188	3	0,25%
9	Muertes por Accidentes de Tránsito	581	647	66	11,36%
10	Robo de Motores Fuera de Borda	69	66	-3	-4,35%

En el Distrito Metropolitano de Quito se ha trabajado con este proyecto desde el 29 de octubre del 2012 obteniendo los siguientes resultados:



³ Centro Ecuatoriano de Análisis Integral, P. 5.

Esto demuestra la efectividad en cuanto a la respuesta de la Unidad Judicial de Flagrancia, no obstante, a esto se suma una labor de gestión administrativa imprescindible que exige trabajar en mecanismos de coordinación que hagan posible la efectiva realización de audiencias y diligencias judiciales a efectos de lograr una ágil sustanciación y culminación del proceso. Esto se evidencia en los siguientes datos:



En síntesis los datos demuestran no sólo un crecimiento en cuanto a la demanda que recibe el sistema de justicia penal atribuible al incremento en la percepción de confianza en la justicia, sino también ponen de manifiesto que existen mecanismos estatales adoptados para la preservación de la víctima y la generación de procedimientos de articulación interinstitucional para estructurar un proceso penal ágil, eficiente y eficaz.

Objetivos y resultados

Objetivo General:

Promover y adaptar a la realidad compartida iberoamericana el concepto, mecanismos, flujos y procesos relacionados con el funcionamiento de la Unidad Judicial de Flagrancia, actualmente vigente en Ecuador, para coordinación integral de los servicios de justicia penal a nivel interinstitucional con especial enfoque en la atención integral a la víctima.

Objetivos específicos:

- 1.- Desarrollar y adaptar el concepto de Unidad Judicial de Flagrancia, vigente en Ecuador, a la realidad iberoamericana.
- 2.- Diseñar y desarrollar estándares óptimos respecto a procesos administrativos que rijan el funcionamiento interrelacionado de la Unidad Judicial de Flagrancia.
- 3.- Generar recomendaciones respecto a mecanismos de articulación de los procesos de las instituciones que convergen en el proceso penal.
- 4.- Desarrollar lineamientos para el desarrollo de un sistema para atención integral a las víctimas.

Resultados e impacto esperados:

1. Incremento de la percepción de seguridad ciudadana;
2. Incremento de la confianza en el sistema de justicia;
3. Reducción de los tiempos para resolución de una causa;
4. Mecanismos de articulación interinstitucional plenamente establecidos;
5. Atención integral y especializada a las víctimas; y,
6. Mecanismos administrativos para el adecuado funcionamiento operativo de la Unidad.

Participantes

(Describe quienes participaran en la ejecución de este proyecto)

- Delegados del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.
- Juezas y jueces de primer nivel y de tribunal de garantías penales de la Unidad de Flagrancia del Distrito Metropolitano de Quito.
- Órganos rectores de la administración de justicia de los países participantes.

Metodología de trabajo

(Describa la metodología por etapas o fases del proyecto)

Fase 1: Conformación de equipo de trabajo

Fase 2: Análisis de la normativa vigente en torno a las infracciones flagrantes en los distintos países miembros

Fase 3: Análisis comparado de la normativa de Ecuador y la normativa de los países participantes

Fase 4: Desarrollo del marco teórico de la propuesta e indicadores de gestión

Fase 5: Diseño de modelo de gestión para Unidades Judiciales de Flagrancia a nivel iberoamericano, incluyendo:

- Mecanismos, flujos de procesos y procedimientos de articulación interinstitucional
- Sistema para atención integral a las víctimas
- Infraestructura para funcionamiento de la Unidad Judicial de Flagrancia

Fase 6: Desarrollo de productos finales

Desarrollo del proyecto

Actividad	Descripción	Responsable	Recursos	Fecha de Ejecución	Observaciones
Conformación de equipo de trabajo	Se estructurará un equipo, por país parte del grupo de trabajo, conformado por un experto en procesos, un experto en análisis normativo, un experto en estadísticas, un experto en gestión. Se designará un coordinador por equipo.	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (2 días)	
Sistematización de información en torno a la normativa a las infracciones flagrantes en los distintos países	El experto en análisis normativo y el experto en gestión sistematizarán la normativa vigente en este tema. Esta	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (3 días)	

miembros	actividad se realizará bajo la supervisión del coordinador del equipo.				
Análisis de la normativa vigente en torno a la normativa a las infracciones flagrantes en los distintos países miembros	El experto en análisis normativo y el experto en gestión realizarán el estudio de la normativa vigente en este tema bajo los esquemas y criterios de valoración establecidos por el coordinador del equipo.	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (2 días)	
Elaboración de esquema comparativo de normas sobre infracciones flagrantes vigentes en Ecuador y los demás países miembros	El experto en análisis normativo y el experto en gestión elaborarán un esquema para comparación de la normativa vigente sobre infracciones flagrantes, al amparo de los criterios establecidos por el	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (1 día)	

	coordinador del equipo				
Análisis de fuentes y levantamiento de información para indicadores de gestión	El experto estadístico analizará las fuentes y levantará la información que permita definir las variables que conformarán los indicadores de gestión	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (3 días, actividad simultánea a las anteriores)	
Desarrollo de indicadores de gestión	El experto estadístico a partir de las fuentes valoradas y con la definición de variables realizada a partir de las directrices del coordinador del equipo, desarrollará los indicadores de gestión que rigen el sistema judicial penal	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (2 días, actividad simultánea a las anteriores)	
Diseño de mecanismos de articulación interinstitucional	Para lograr figurar mecanismos ajustados a la realidad el	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (2 días)	

	coordinador del equipo en colaboración del experto en gestión analizarán y definirán los mecanismos de articulación interinstitucional más adecuados				
Desarrollo del marco teórico de la propuesta	Para estructurar la propuesta, el coordinador del equipo determinará el esquema a seguir lo cual permitirá a partir de los insumos obtenidos previamente estructurar el marco teórico de la propuesta para plasmarla en la realidad del país a ser aplicada. En esta actividad existirá colaboración de los expertos en análisis normativo y	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (4 días)	

	gestión.				
Diseño del sistema de atención integral a las víctimas	Todos los miembros del equipo analizarán la realidad del tratamiento a la víctima y a partir de aquella diseñarán el proceso optimizado para integrar el sistema integral de atención a la víctima	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (4 días)	
Diseño de flujos de procesos y procedimientos para articulación interinstitucional	El experto en procesos analizará los insumos entregados por el equipo y levantará en coordinación con todos sus compañeros los flujos de procesos y procedimientos optimizados para la unidad judicial de flagrancia	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del Ecuador.	Talento humano	Por definir (3 días)	
Diseño de la propuesta de infraestructura para	En atención a los insumos obtenidos más la experiencia	Equipo del Consejo de la Judicatura de la República del	Talento humano	Por definir (5 días que constan de un anteproyecto)	

funcionamiento de la Unidad Judicial de Flagrancia	ecuatoriana se fijará una propuesta de proyecto de diseños para la edificación de las unidades judiciales de flagrancia	Ecuador.		borrador de diseño)	

Productos esperados

(Describe los productos o insumos que esperan obtener al finalizar el proyecto)

1. Diagnóstico de la normativa vigente en Ecuador y los demás países iberoamericanos
2. Estudio comparado con sus respectivas conclusiones y recomendaciones
3. Lineamientos para el desarrollo del sistema de atención integral a la víctima
4. Manual de buenas prácticas para facilitar la articulación interinstitucional
5. Propuesta de Indicadores de gestión
6. Modelo de gestión (Mínimos aceptados a nivel regional para establecer Modelo de gestión)
7. Anteproyecto de diseño para unidad judicial de flagrancia

Observaciones generales

(Describe o anexe cualquier información relacionada con el proyecto)