

Mandato del Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados

REFERENCE: AL G/SO 214 (3-3-16)
ECU 5/2011

27 de diciembre de 2011

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General y la resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con el proceso de transformación de la justicia en Ecuador y las modalidades de aplicación del proceso de evaluación de los funcionarios judiciales.

Según la información recibida:

De conformidad con el artículo 20 del denominado “Régimen de Transición”, aprobado conjuntamente con la Constitución ecuatoriana de 2008, el Consejo de la Judicatura –órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial– habría debido organizarse según las nuevas disposiciones constitucionales en un plazo de 180 días. Por su parte, el artículo 27 ibídem, establecía que los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura habrían terminado sus períodos al tomar posesión los nuevos vocales.

En enero de 2011, el Presidente de la República del Ecuador, habría solicitado a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre un proyecto de enmienda de la Constitución que, entre otras temáticas, proponía la disolución del Consejo de la Judicatura en funciones y la conformación de uno nuevo. Se habría justificado la reforma alegando que habían transcurrido más de dos años sin que se integre el nuevo Consejo de la Judicatura conforme al procedimiento establecido en la nueva Constitución, lo cual habría impedido la anhelada reforma del sistema de administración de justicia.

La Corte Constitucional, mediante dictamen No. 001-11-DRC-CC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 391 de 23 de febrero de 2011, habría aprobado, en lo sustancial, la enmienda planteada por el Presidente de la República. Por lo tanto, mediante Decreto Ejecutivo No. 669, publicado en el Registro Oficial No. 339 de 9 de marzo de 2011, el Presidente de la República convocó a consulta popular para que se apruebe por referéndum, entre otras, una reforma que permita sustituir al Consejo de la Judicatura en funciones por otro de transición integrado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social. Este Consejo de la Judicatura de Transición

podría ejercer todas las funciones previstas en la Constitución durante 18 meses improrrogables. Realizada la consulta popular, se aprobó la enmienda constitucional por una estrecha mayoría de votos.

Se me informa de que la reforma sometida a consulta popular habría sido criticada por varios sectores, principalmente porque se habría considerado que la aprobación de la enmienda constitucional permitiría que el Presidente de la República monopolice un órgano fundamental del sistema de administración de justicia, debido al hecho de que, de los tres miembros del denominado “Consejo de la Judicatura de Transición”, uno lo nombraría directamente él y otro provendría de la Función Legislativa, integrada en su mayoría por asambleístas que pertenecen o apoyan al movimiento político del Gobierno.

Una vez conformado el Consejo de la Judicatura de Transición, su Presidente, a la sazón delegado del Presidente de la República, habría solicitado a éste que declare el estado de excepción de la Función Judicial. Esta solicitud violaría las normas constitucionales relacionadas con el estado de excepción y se alejaría manifiestamente de los propósitos de dicho mecanismo. La vinculación e injerencia que tendría la Función Ejecutiva en la Función Judicial, se habría materializado en el Decreto No. 872 de 5 de septiembre de 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 531 de 9 de septiembre de 2011. En el mencionado decreto se habría dispuesto la “movilización nacional” de todo el personal de la Función Judicial y se habría declarado como acción prioritaria “[...] la formulación, ejecución e implementación de los proyectos de cambio de la justicia en el Ecuador, mediante el Plan de Transformación de la Justicia”. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura de Transición habría dictado el Reglamento de Evaluación de los Servidores de la Función Judicial, que se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 575 de 14 de noviembre de 2011. Más tarde, se habría convocado a una prueba psicológica, que se realizó el pasado 26 de noviembre de 2011, y a un examen de conocimientos, que se habría efectuado el 10 de diciembre de 2011.

Se me informa también que, de conformidad con los propósitos que se deducen de los artículos 187 de la Constitución de la República y 87 del Código Orgánico de la Función Judicial, la evaluación sería un mecanismo que permite observar periódicamente el rendimiento y productividad de los servidores judiciales. Esta evaluación tendría que permitir implementar instrumentos que se traduzcan en el mejoramiento de la administración de justicia, a través de la mejora de las capacidades y aptitudes del personal. La evaluación, sin embargo, no tendría como finalidad propia y específica la separación del servidor judicial, sino que la ley permitiría destituir al funcionario solamente si se evidencia una reiterada deficiencia en los resultados de la evaluación.

Sin embargo, conforme a la información recibida, el proceso que implementa el Consejo de la Judicatura de Transición estaría utilizando el mecanismo de la evaluación con una finalidad distinta, es decir, el separar a servidores judiciales de sus cargos y no como medio de apreciación de su rendimiento y productividad. Lo dicho se pondría en evidencia en la misma convocatoria que realizó el Consejo de la Judicatura de Transición, en la cual se mezclarían disposiciones relacionadas con el proceso de evaluación y otras que tienen que ver con el denominado “Plan de Desenrolamiento”. En dicha convocatoria

se advertiría que el funcionario judicial que desee evitar su evaluación podría renunciar y ser indemnizado, aunque esta indemnización, como indica la misma convocatoria, dependería de la previsión presupuestaria del año 2012.

Se me informa también de varios defectos que existirían en el actual proceso de evaluación:

- El contenido del Reglamento de Evaluación del Personal de la Función Judicial no habría sido debidamente socializado.
- No se conocería que sucederá con los funcionarios judiciales que han ingresado a la institución por concurso de méritos y oposición.
- No estaría definido claramente un perfil de puesto, ni los requisitos que se exigen para cada cargo dentro de la Función Judicial.
- No se habría establecido una metodología de evaluación.
- No se habrían determinado los criterios de calificación.
- No se habría difundido entre los funcionarios judiciales ningún aspecto relacionado con el proceso de evaluación, de tal modo que ellos ignorarían el modo en que será evaluado el personal y los temas sobre las que versarán las pruebas.
- No se habría capacitado al elemento humano de la Función Judicial.
- No se habrían preparado pruebas acordes con los caracteres de cada cargo o con el tipo de responsabilidad.
- El proceso adolecería de improvisación, precipitación y falta de garantías, lo cual se evidencia, incluso, en la carencia de elementos logísticos.

También ha sido llevado a mi atención el hecho de que el Consejo de la Judicatura de Transición habría incorporado una prueba psicológica dentro del proceso de evaluación, la misma que se habría efectuado el pasado 26 de noviembre de 2011. Esta prueba tendría carácter decisorio, es decir, sería determinante de la calificación que obtenga el servidor judicial, y por tanto, de su permanencia en el trabajo. Sin embargo, cabe destacar que la prueba psicológica, de conformidad con los artículos 36 y 64 del Código Orgánico de la Función Judicial, se aplicaría para el ingreso, pero no para la permanencia en la Función Judicial, lo cual pondría de manifiesto una irregularidad cometida por el Consejo de la Judicatura de Transición. A ello se sumaría que el criterio de lo “psicológico” habría sido adoptado de una manera tan imprecisa en sus contenidos, que podría prestarse para cualquier tipo de interpretación de parte de quien establece la nota del evaluado.

Es importante señalar que las preocupaciones recibidas por la Relatoría no conciernen a la evaluación en sí misma, sino más bien a la manera como, en concreto, esta se estaría realizando, en particular con respecto a los serios defectos de que adolecería el proceso aplicado, y que pondrían en riesgo la estabilidad laboral.

Una petición de medidas cautelares habría sido solicitada al respecto por parte de algunos funcionarios judiciales y habría sido denegada por el juez.

Finalmente, se me ha informado que, el 20 de octubre de 2011, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos habrían suscrito un convenio de cooperación interinstitucional para la conformación e implementación de una veeduría internacional para que vigile el proceso de la reforma de la justicia ecuatoriana. Esto parecería ser un paso en una dirección correcta para que se respeten los estándares internacionales y se escuchen todos los actores involucrados en la implementación de la reforma, pues los representantes de la veeduría habrían aclarado que se buscará la participación de la mayor cantidad de actores sociales en el proceso.

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos señalados, como ya se ha tenido oportunidad de subrayar en otras ocasiones, es importante que - al reformar los sistemas judiciales - se preste especial atención a la cuestión de la permanencia en el cargo de los jueces.¹ Esto es debido a que la inamovilidad de los jueces es uno de los pilares fundamentales de la independencia del poder judicial y sólo se puede transgredir en circunstancias excepcionales.

Una de esas circunstancias es la imposición de medidas disciplinarias, que incluyen la suspensión y la separación del cargo. Una segunda excepción se puede producir en situaciones de transición de un régimen autoritario a un sistema democrático, en las que las restricciones al principio de inamovilidad tendrían como objetivo poner fin a la impunidad e impedir la repetición de graves violaciones de los derechos humanos. La Relatoría ha analizado estas cuestiones de manera detallada en varios informes.²

Sin embargo, si bien un proceso de restructuración o renovación judicial puede abordarse de diferentes maneras, es importante subrayar que un análisis individualizado ("revisión"), junto con la posibilidad de recurrir la decisión a fin de obtener una revisión independiente de conformidad con los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, es el método que se tendría que preferir. La revisión se prefiere en particular a la "reasignación", que supone la destitución en bloque del personal afectado y la obligación de volver a competir por el puesto. Esta medida sólo es admisible en los casos más graves.³

De todas formas, en los casos mencionados existe la posibilidad de que se produzcan abusos y ajustes de cuentas y es esencial que el Estado haga todo lo posible para impedirlo de manera que la justicia mejore en autoridad y credibilidad. Como la Relatoría ha observado, prácticas de depuración judicial sin la observancia de los estándares internacionales sobre un juicio justo y los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, en vez que fortalecer el aparato judicial pueden contribuir a socavarlo⁴. Por lo tanto, en todos los casos, en el desarrollo y en la implementación del proceso de renovación deben observarse cabalmente los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, en particular en el Principio 17, que deposita en el Estado

¹ A/HRC/11/41, párr. 55.

² Véase, por ejemplo, E/CN.4/2006/52, párrs. 40 a 55; E/CN.4/2005/50, párrs. 43 a 56.

³ Véase E/CN.4/2006/52, párr. 54.

⁴ E/CN.4/2005/60, párr. 45.

la obligación de respetar la independencia judicial, teniendo en cuenta que el objetivo central de los principios es preservar la independencia de la judicatura.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar los hechos traídos a mi atención. En cumplimiento de nuestro deber de informar sobre esos casos al Consejo de Derechos Humanos, estaríamos muy agradecidos si pudiéramos obtener su cooperación y sus observaciones sobre los siguientes asuntos:

1. ¿Son exactos los hechos a los que se refieren las alegaciones presentadas?
2. ¿De qué manera el proceso de transformación judicial está tomando en cuenta las opiniones de los funcionarios judiciales en el país?
3. ¿De qué manera este proceso y las relativas evaluaciones se están llevando a cabo en coherencia con los estándares internacionales sobre la materia, en particular con los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura?
4. Sírvase especificar el rol y el mandato de la veeduría internacional ¿Puede ella actuar de forma totalmente independiente?
5. ¿Cuál ha sido la razón para declarar el estado de excepción de la Función Judicial?

Agradecería recibir una respuesta del Gobierno de Su Excelencia a estas preguntas antes de 60 días. Garantizo que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia a cada una de estas preguntas será incluida en el informe que presentaré al Consejo de Derechos Humanos para que le examine.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Gabriela Knaul

Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados