

---

# Estudio académico sobre el estado de la **JUSTICIA ABIERTA EN ECUADOR**

---



## CRÉDITOS

*Estudio académico sobre el estado de la Justicia Abierta en Ecuador*

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible. Este documento fue coelaborado por Fundación Esquel y por la GIZ, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

### **Domicilios de la Sociedad**

Bonn y Eschborn, Alemania  
Whymper N28-39 y Orellana  
Casilla 17-07-8721  
Quito, Ecuador  
E [giz-ecuador@giz.de](mailto:giz-ecuador@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

### **Domicilios de Fundación Esquel**

Av. Colón E4-175 entre Amazonas y Foch, Ed.  
Torres de la Colón, Mezzanine Of. 12  
Quito, Ecuador  
E [fundacion@esquel.org.ec](mailto:fundacion@esquel.org.ec)  
I <https://www.esquel.org.ec/es/>

### **GIZ Ecuador**

Christiane Danne - Directora Residente  
Fiorella Mayaute - AV Programa Ecuador  
SinCero – Prevención de la Corrupción,  
Transparencia y Participación Ciudadana

### **Fundación Esquel**

Humberto Salazar, Director Ejecutivo  
Aracelly Calderón, Responsable de Gobierno y  
Justicia Abierta de Fundación Esquel

### **Estudio elaborado por Fundación Alianza Estratégica**

Carlos Paladines  
Sandra Elena  
Julio Gabriel Mercado  
Lorena Vicuña

### **Revisión Técnica Fundación Esquel**

Andrés Jijón, Coordinador de comunicación;  
Jessica Rodríguez, Técnica de comunicación

### **GIZ, Programa Ecuador SinCero**

Germán Guerra, Coordinador  
Camila Ponce, Asesora Junior  
Analía Beler, Asesora de Comunicación

### **Esquel CLIC Editorial**

Colección editorial: Justicia Abierta

Documento impreso en papel ecológico,  
certificado en los estándares FSC.

Impreso en la ciudad de Quito, 2022

# ÍNDICE

---

	página
SIGLAS	5
PRESENTACIÓN	10
I.- INTRODUCCIÓN	11
<b>PARTE I: MARCO TEÓRICO</b>	<b>15</b>
1. VISIÓN HISTÓRICA	16
2. ESTADO ABIERTO: MARCO CONCEPTUAL	17
3. JUSTICIA ABIERTA: ACLARACIÓN CONCEPTUAL	18
4. PILARES DE UNA JUSTICIA ABIERTA	19
a. Transparencia y acceso a la información	20
b. Rendición de cuentas	22
c. Participación y colaboración	24
d. Innovación abierta	25
5. EXPERIENCIAS DE JUSTICIA ABIERTA A NIVEL REGIONAL	27
<b>PARTE II: CONTEXTO DEL ECUADOR</b>	<b>29</b>
1. RESEÑA CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL	30
2. MARCO CONSTITUCIONAL: ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA JUSTICIA; Y, COLABORACIÓN	32
2.1. Pilar de participación	32
2.2. Pilar de transparencia	34
2.3. Pilar de rendición de cuentas	35
2.4. Pilar de colaboración	36
3. NORMATIVA RELEVANTE	37
a. Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)	37
b. Ley Orgánica de Participación Ciudadana	38
c. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)	39
d. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales	39
e. Plan de Justicia Abierta 2021-2023	39

4. MAPEO INSTITUCIONAL	40
e. Función de Transparencia y Control Social: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Defensoría del Pueblo	40
f. Función Electoral: Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral	41
g. Función Judicial: Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura	41
h. Órganos autónomos de la Función Judicial: Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado	42
i. Corte Constitucional	42
5. ESTADO ABIERTO EN ECUADOR	42
<b>PARTE III: ANÁLISIS DEL ESTADO DE SITUACIÓN DEL SECTOR JUSTICIA RESPECTO DE LA JUSTICIA ABIERTA</b>	<b>45</b>
1. ANÁLISIS DE DISEÑO DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA ABIERTA	46
b. Transparencia y acceso a la información	47
a.1. Análisis de sitios web institucionales	48
a.2. El portal de datos sobre femicidios	51
c. Rendición de cuentas	53
d. Participación y colaboración	54
<b>PARTE IV: FORTALEZAS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES</b>	<b>57</b>
BIBLIOGRAFÍA	64
ANEXO I: ENTREVISTAS ESCRITAS	70
ANEXO II: ENTREVISTAS REALIZADAS BAJO MODALIDAD HÍBRIDA (VIRTUAL Y PRESENCIAL)	73
ANEXO III: ECOSISTEMA DE DATOS DE JUSTICIA EN ECUADOR	75

# SIGLAS

---

**CJI**

Cumbre Judicial Iberoamericana

**CRE**

Constitución de la República del Ecuador

**COFJ**

Código Orgánico de la Función Judicial

**eSATJE**

Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano

**GA**

Gobierno Abierto

**GAEI**

Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible

**JA**

Justicia Abierta

**IES**

Instituciones educación superior

**LOTAIP**

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**LGTBIQ**

Lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer

**MINTEL**

Ministerio de Telecomunicaciones

**NGP**

Nueva gestión pública

**OCDE**

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

**OGP**

Open Government Partnership/ Alianza para el Gobierno Abierto

**OIT**

Organización Internacional del Trabajo

**OSC**

Organizaciones sociedad civil

**PAGA**

Plan de Acción de Gobierno Abierto

**SIPJUR**

Sistema de Procesamiento de Jurisprudencia



# PRÓLOGO

## Justicia Abierta: una ventana de oportunidad para la ciudadanía<sup>1</sup>

**Humberto Salazar**  
Director Ejecutivo  
Fundación Esquel

Existe una necesidad inaplazable de mejorar la calidad de la justicia, esto como requisito insustituible para el desarrollo de nuestro sistema democrático; pero la tarea no corresponde solo a aquellos que forman parte del sector justicia. Es por ello que este prólogo busca hablar con el ciudadano, antes que con los técnicos ni las personas convencidas sobre las ventajas de los modelos de Estado Abierto. En esa línea, lo primero que debo decir es que cuando se piensa en justicia, tradicionalmente, lo que viene a la cabeza es pensar en juicios y juzgados. Para el ciudadano común mientras más lejos se encuentre de aquellos temas que se relacionan con la justicia mucho mejor. Se tiene poca conciencia de la relevancia que tiene para la vida cotidiana contar con un sistema de administración de justicia sólido, transparente, confiable y justo. Es como si los temas de justicia fueran exclusivamente aquellos relacionados con los temas de tipo penal. Es decir, con aquellos temas donde ninguna persona en su sano juicio le gustaría atravesar.

Sin embargo, la administración de justicia tiene efectos directos sobre la vida cotidiana porque ella tiene el encargo de administrar los derechos, beneficios y obligaciones sociales. Así, cuando la administración de justicia falla, una serie de derechos fundamentales para la vida de los ciudadanos se ve comprometida. Esto porque la justicia está en la base de la resolución pacífica y acordada de las diferencias y los conflictos, así como de la vigencia o difuminación e incluso pérdida de los derechos de una persona o comunidad. En ese marco, un sistema judicial de estructura opaca, cerrada y hermética no es conveniente a los intereses ciudadanos. Evadir la responsabilidad que tiene la ciudadanía de apoyar los esfuerzos de los actores progresistas del sistema de administración de justicia

<sup>1</sup> Humberto Salazar, Sociólogo, Magister en Políticas Públicas y Programas Sociales por FLACSO Argentina. Director Ejecutivo de Fundación Esquel. Cuenta con varias publicaciones relacionadas con sociedad civil. Profesor en la Maestría de Comunicación estratégica de la Universidad Andina Simón Bolívar.

interesados en reformas que incluyan principios de Estado abierto a la gestión de los sistemas, es un contrasentido.

La pregunta que surge entonces es cómo hacer más amigable la comprensión de los mecanismos de administración de justicia y cómo generar espacios de participación que convoquen el desarrollo de reformas, tanto de normativa como de prácticas asociadas a patrones culturales, que instituyen modelos restrictivos de funcionamiento de los sistemas. La respuesta que exige esta interrogante no tiene salida fácil. Exige un trabajo en dimensiones que incluyen: participación, colaboración y transparencia. Implica un férreo espíritu de compromiso con el cambio a múltiples niveles, tanto internos al sistema como externos incluyendo elementos de contextos y momentos propios al desarrollo de una sociedad.

Para el caso de los actores internos al sistema de administración de justicia, esto es casi como impulsar una actitud de renunciamiento muy generosa en el sentido de abandonar la tentación de mantener a los ciudadanos por fuera de sus procesos. Una actitud contraria choca contra premisas que se levantan desde el necesario principio de independencia que los sistemas judiciales deben tener frente a los actores. El punto es que a veces se confunde que los modelos de justicia abierta no buscan afectar el sistema de toma de decisiones en casos específicos de resolución de diferencias y conflictos, lo que sería tener injerencia en casos puntuales que son y deben ser responsabilidad de administradores de justicia probos, éticos y responsables de sus decisiones.

Por el contrario, lo que buscan los esfuerzos por abrir las puertas del sistema de justicia es crear condiciones de legitimidad y gobernabilidad a través de acercar a la ciudadanía a la reflexión y puesta en marcha de acciones en relación con los requisitos de un modelo de justicia efectivo, eficiente y transparente. Hoy esto es fundamental, sobre todo en contextos donde las crisis institucionales atrapan a los poderes judiciales, minando la confianza pública, elemento central de la legitimidad de cualquier sistema e institución.

Como dije al comienzo, la idea de partida a este texto es hablar al ciudadano común sobre por qué involucrarse. Algunos puntos se han dicho ya, pero uno que considero como muy relevante es que



la participación ciudadana en modelos de Justicia Abierta es una oportunidad para crear, modificar y desarrollar instituciones que puedan representar los intereses de las personas. Por ello, es que necesitamos generar compromisos, necesitamos comprometernos con las opciones de transformación. Nada se logra si no hay personas interesadas, como se dice popularmente, en “mojarse el poncho”. Personas interesadas en trabajar activamente hacia una reconfiguración de las relaciones vinculantes que dan forma al espacio público, entendido este como un espacio donde coexisten voces, intereses, trayectorias, posiciones en la estructura social a partir de las cuales se expresan distintos tipos de interacciones y sistemas de relación.

Para trabajar en esta idea de reconfiguración de relaciones, un concepto central es el de la co-creación. Se debe entender que los esfuerzos de justicia abierta implican esfuerzos de diálogo y colaboración que no pueden ser omitidos. La ciudadanía debe estar dispuesta a sentarse a conversar con los administradores de justicia. Esto exige de parte del ciudadano incorporar un principio de corresponsabilidad en la construcción y fortalecimiento de un sistema de justicia sólido. Esto exige también poner en la mesa la necesidad de que los administradores de justicia apliquen formas de relacionamiento con la ciudadanía sustentadas en la escucha activa. Es decir, en una apertura a recoger e instalar en la práctica y mecanismos del sistema, los elementos de innovación propuestos desde los espacios ciudadanos.

Co-crear implica abandonar la idea de que solo basta tener una rectoría de la política pública para garantizar participación. Ningún plan pasa de ser un documento si a este no se lo convierte en un instrumento para la construcción de una alianza de actores interesados. La definición de política pública sin co-creación termina por alimentar las polillas de estantes de bibliotecas donde los documentos reposan.

Es responsabilidad de la ciudadanía trabajar por instalar el modelo de co-creación como elemento central de la formulación de una política pública y más aún cuando hablamos de modelos de justicia abierta. Esto, por cierto, interpela aquella tradición del poder judicial de ser uno de los poderes públicos menos sometidos al escrutinio público con consecuencias en la conformación de sistemas de administración de justicia de carácter conservador, formalizado y jerárquico.



**Aracelly Calderón  
Dávalos<sup>2</sup>**  
Responsable de  
Gobierno y Justicia  
Abierta  
Fundación Esquel

## PRESENTACIÓN

La presente investigación responde a un trabajo articulado que Fundación Esquel realiza en el marco de la línea de asesoría “Desarrollo de capacidades de la sociedad civil para implementar un modelo de justicia abierta en el Ecuador” gracias a la Cooperación Alemana GIZ, en el marco del Programa Ecuador SinCero. Pone a consideración de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de educación superior, organismos de la Función Judicial y la ciudadanía en general el presente estudio que evalúa el estado de situación de la Justicia Abierta en el Ecuador.

Ecuador se encuentra a las puertas de culminar su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022, con el objetivo de avanzar hacia un plan de Estado Abierto y la oportunidad de convocar a todos los actores sociales relacionados con el sistema judicial, para unir esfuerzos y generar compromisos colaborativos que consoliden la política nacional de justicia, en consideración de los principios de transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración. El presente estudio, además, de una profunda evaluación a la realidad del sector, incorpora recomendaciones que los propios actores identifican como claves para impulsar la Justicia Abierta en el país.

Desde el inicio de la pandemia, el sistema judicial se encuentra en permanente adaptación a la nueva realidad que presenta esta segunda década del siglo XXI. La extrema violencia que vive el país con el embate del narcotráfico, los escándalos de corrupción sin precedentes que ha vivido Ecuador en las últimas décadas y los altos índices de desconfianza de la ciudadanía en la institucionalidad pública y en las entidades de justicia en particular, conminan analizar cómo se encuentra la justicia nacional y, sobre todo, cuán articulado está el ecosistema de justicia para afrontar estas complejas realidades.

El estudio desarrolla el concepto de Justicia Abierta y la implementación de cada uno de sus pilares. Se destacan experiencias internacionales como buenas prácticas a seguir y como referentes para el análisis de la realidad nacional. Es indispensable agradecer las entrevistas otorgadas para la realización del estudio, que consolidaron la reflexión de los nuevos rumbos a seguir. La Fundación Esquel continuará con su empeño de impulsar la apertura de los organismos de justicia y la democratización de los sistemas judiciales. Se espera que este estudio, marque un momento de inflexión, para que, en trabajo conjunto, se promueva una agenda nacional de Justicia Abierta.

<sup>2</sup> Magister en Gestión Local y Políticas Públicas. Responsable de Gobierno y Justicia Abierta de Fundación Esquel. Ex vicealcaldesa de Ambato. Promotora de proyectos sociales a nivel local y nacional.

# I.-INTRODUCCIÓN

## Estado de la Justicia Abierta en Ecuador

Carlos Paladines<sup>3</sup>  
Sandra Elena<sup>4</sup>  
Julio Gabriel Mercado<sup>5</sup>  
Lorena Vicuña<sup>6</sup>

Gobierno Abierto (GA) irrumpe como el nuevo paradigma de gobernanza contemporáneo, centrado en el ciudadano como mandante y protagonista principal de la política pública. Los anhelos de libertad de las revoluciones independentistas en contra de los regímenes monárquicos del Siglo XVIII, la búsqueda de *igualdad* ante la ley en los incipientes Estados de Derecho del Siglo XIX, la *fraternidad* y solidaridad que demandan las sociedades en los Estados de Bienestar del Siglo XX, así como la lucha contra el despotismo, el populismo y la corrupción que se observa en los gobiernos de inicios del Siglo XXI, esto último particularmente en los países sudamericanos, encontrarán en el GA a un sistema que se fundamenta en el empoderamiento ciudadano. La tiranía y el autoritarismo se debilitan ante la *transparencia, participación y colaboración*, principios y pilares fundamentales de GA.

Frente a la percepción inicial de novedad o de reciente creación de sus doctrinas, el GA ha implicado un importante proceso evolutivo para su consolidación. Su origen se asienta en el desarrollo de sus principios desde hace ya más de medio siglo. En el marco de la *nueva gestión pública*<sup>7</sup>, frente a las falencias del sistema administrativo burocrático en su adaptación a los constantes y vertiginosos cambios del mundo globalizado, la *cuarta revolución industrial* en curso (Schwab, 2017) y la expansión sin precedentes en el uso de tecnologías de la información, el GA presenta “una invitación a trabajar bajo modelos

3 Dr. Carlos Paladines, docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y miembro fundador de la Fundación Alianza Estratégica.

4 Sandra Elena, LLM, consultora global en Justicia Abierta, docente de la Universidad Católica Argentina (UCA), coordinadora de la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA).

5 Julio Gabriel Mercado, MA, consultor en Justicia Abierta y Gobierno Abierto, docente de la Universidad Católica Argentina (UCA).

6 Dra. Lorena Vicuña, consultora interna de la Fundación Alianza Estratégica.

7 Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo XX, a un modelo gerencialista o de la nueva gestión pública (NGP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma. (Oszlak, 2003, p. 1)

de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios y para aprovechar la inteligencia colectiva y lo que se ha venido llamando “sabiduría de la multitud” (Ramírez-Alujas & Güemes, 2012, p. 381).

Bajo la filosofía de GA, el ciudadano y el gobierno transitan conjuntamente en la búsqueda de solución a las principales problemáticas que demanda la sociedad del Siglo XXI para impulsar su desarrollo integral. El ciudadano demanda ahora la posibilidad de incidir de manera directa en la toma de decisiones de orden público, así como los gobiernos tienen ahora la posibilidad de aprovechar, en su máxima expresión, a la inteligencia colectiva, recursos tecnológicos y unión de esfuerzos sociales para una mayor integración y alineación de los intereses: gobierno – sociedad (Cruz-Rubio, 2015).

Ecuador, en el año 2018, ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* [OGP] por sus siglas en inglés)<sup>8</sup>, una iniciativa global presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 20 de 2011, que en la actualidad está integrada por más de 75 países a nivel global (OGP, 2022). Bajo el contexto de GA y los lineamientos OGP, con la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones de educación superior (IES), entidades públicas, autoridades, funcionarios y ciudadanos se co-creó el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto del país (PAGA 2019-2022 Ecuador). Las contribuciones ciudadanas se concretaron en 10 compromisos que abordan temáticas vigentes y de máxima relevancia nacional como la innovación ciudadana, la erradicación de la violencia de género, simplificación de trámites, como ejemplos. Las demás funciones del Estado, de igual manera, se van integrando a la apertura de su gestión, para incorporar al ciudadano en la resolución de hitos claves para el desarrollo de las mismas y de sus competencias. La Función Judicial concretamente, en aplicación de las últimas reformas a su Código Orgánico del año 2021, generó también su primer Plan de Justicia Abierta (JA).

Ahora bien, ya en el año 2022, en el que a nivel global se va saliendo de la pandemia de COVID 19 y se retorna a la presencialidad, la nueva realidad muestra a nivel nacional, excesivo incremento de la violencia y del cometimiento de delitos de sicariato, narcotráfico y corrupción, mientras jueces entregan Habeas Corpus a narcotraficantes y delincuentes corruptos. Ante escenarios nacionales tan sombríos se hace imperativo consultar ¿cuán avanzado está el camino de GA en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y particularmente en materia de JA? ¿Cuáles son las principales fortalezas y desafíos a que se enfrenta la JA en el país? ¿Cuán articulados están los distintos actores judiciales y la comunidad de justicia nacional en general, para impulsar la JA?

El presente informe tiene como objetivo principal evaluar el estado de la JA en Ecuador. Como objetivos secundarios se precisa identificar retos y oportunidades que organizaciones de la sociedad civil, de la academia y del sector público, esencialmente de la Función Judicial,

---

8 Vid. <https://www.opengovpartnership.org/>

deben considerar para impulsar la JA en el caso ecuatoriano; finalmente el informe formulará recomendaciones para fomentar una cultura de Justicia Abierta en el país.

El informe se fundamenta en la doctrina de Estado Abierto para analizar la aplicación de los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas; participación y colaboración; e, innovación abierta, en los sistemas judiciales y presenta experiencias internacionales de Justicia Abierta en la región. Para abordar el caso ecuatoriano, se inició con el estudio del ordenamiento jurídico vigente, con especial atención a los citados principios de JA; además se exploraron las principales iniciativas desarrolladas por las instituciones que hasta el año 2022 puedan ser consideradas tendientes a lograr una mayor transparencia, participación o colaboración. Como ejemplo de políticas que se evaluaron podemos citar aquellas realizadas en materia de acceso a la información (información publicada tal como estados financieros y presupuestarios de las instituciones, los informes y rendición de cuentas y las estadísticas).

Finalmente, se revisó documentación secundaria, trámites, consultas y sugerencias en línea que mejoran el acceso a justicia de las personas usuarias del sistema; las páginas web de las instituciones, entre otros. Los métodos de recolección de datos incluyeron:

- a) revisión del marco normativo vigente;
- b) revisión de sitios web;
- c) revisión y estudio de la documentación disponible;
- d) realización de un cuestionario en *Google Forms* a informantes clave; y
- e) entrevistas virtuales e híbridas con actores clave de la comunidad de justicia ecuatoriana.

El informe permite constatar los avances del ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia de Justicia Abierta, al tiempo de advertir, como uno de los principales retos, el requerimiento de fomentar el principio de colaboración, para lograr mayores aportes e integración de las OSC, de las IES y de las entidades de justicia, en el diseño, formulación y evaluación de la política nacional de justicia en el Ecuador.



**PARTE I:**

**MARCO TEÓRICO**

## 1. VISIÓN HISTÓRICA

En lo que respecta al sector público, las potencialidades crecientes de la digitalización y el procesamiento de datos, así como los nuevos medios disponibles para comunicarse, vincularse y co-crear pueden ayudarlo a redefinir y mejorar sus estructuras y procesos, así como a funcionar de manera más transparente e inclusiva, involucrando a la ciudadanía y rindiendo cuentas por su accionar.

Estos cambios no tienen lugar en un vacío, en la Agenda 2030 que tiene los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas se establece una hoja de ruta global para construir mayores niveles de prosperidad sostenible y compartida (Naciones Unidas, 2018). Dicha Agenda establece en su Objetivo número 16, entre otras metas, la búsqueda de mayores niveles de igualdad en el acceso a la justicia y la conformación de instituciones más eficaces, transparentes y que rindan cuentas a la sociedad<sup>9</sup>.

Por su parte, el establecimiento de estas metas determinó un llamado transversal a todas las organizaciones públicas a llevar adelante una *revolución de los datos* (GAEI, 2022), que permita rendir cuenta de una mayor disponibilidad de estos en formatos abiertos y reutilizables, acompañada de un mayor uso en esquemas abiertos e inclusivos de gestión de lo público.

En particular, en lo que respecta al mencionado Objetivo número 16, se destaca la iniciativa internacional Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas<sup>10</sup>. Compuesta por gobiernos, organizaciones internacionales, civiles y del sector privado; esta tiene el objetivo de acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030, con un foco en el Objetivo

### La Alianza para el Gobierno Abierto

Creada en el año 2011, brinda un espacio común para que gobiernos y organizaciones de la sociedad civil trabajen juntos en la promoción de reformas inspiradas en los principios de Gobierno Abierto.

En la actualidad cuenta con

**77 países**  
**y 76 gobiernos locales**

participantes divididos en cuatro grandes regiones: América, Europa, Asia y Oceanía y África.



Ecuador elaboró su **primer Plan de Acción** para ser implementado en el período 2019-2022.

Este Plan de Acción cuenta con un **total de 10 compromisos** en las áreas de datos abiertos, desarrollo de capacidades para la transparencia, empoderamiento ciudadano e innovación pública.

9 Vid. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

10 Vid. <https://www.sdg16.plus/>



16 y otros que considera vinculados con este. En el marco de esta iniciativa, un grupo de trabajo para la justicia llevó adelante una serie de actividades y proyectos, entre los cuales se destacan más los relativos a innovación y apertura como modo de achicar la brecha de acceso a la justicia existente en el mundo (The Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2022).

La OGP es otra de las instancias internacionales desde las cuales se impulsa la apertura de la justicia como modo de mejorar su provisión desde una perspectiva colaborativa e inclusiva. La Alianza provee una plataforma para la creación conjunta por parte de gobiernos y sociedad civil de compromisos de reforma concretos y medibles, inspirados en los principios de Estado Abierto.

En el marco de la OGP la temática de justicia lleva algún tiempo ganando relevancia en lo que respecta a los compromisos emitidos (Elena & Mercado, 2019), al tiempo que es reconocida la posibilidad de dar impulso a cuestiones como el empoderamiento legal o el acceso a la justicia mediante un involucramiento de todos los actores relevantes (tanto del sector justicia como de la sociedad civil, incluidos usuarios tanto potenciales como efectivos del sistema) desde una perspectiva colaborativa<sup>11</sup>.

Como resultado de este nuevo contexto y sustentada por la mencionada Agenda de Desarrollo Global 2030 es que surge la visión de implementar métodos novedosos para la gobernanza del sector justicia a través de una perspectiva de Justicia Abierta.

## 2. ESTADO ABIERTO: MARCO CONCEPTUAL

Para comprender de qué hablamos cuando hablamos de Justicia Abierta, es necesario comenzar explicando el concepto de Estado Abierto.

El concepto de Estado Abierto se enmarca en un contexto histórico, iniciado durante las últimas décadas, en el cual las administraciones públicas realizaron un salto desde un modelo de Estado positivo (de carácter unidireccional, discrecional y corporativo) hacia un nuevo modelo construido en torno a la idea de *gobernanza participativa* (OIT, 2022). De acuerdo con esta idea, tanto las instituciones estatales como no estatales, los actores públicos y privados, pueden y deben participar y cooperar en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La idea moderna de gobernanza plantea la necesidad de contar con autoridades políticas fuertes, pero no omnipotentes: el poder debe estar disperso en la sociedad, si bien no de manera fragmentada o ineficiente, sino orientado a la resolución colectiva de problemas (Mayntz, 2001).

Este salto a un modelo de gobernanza supuso que la noción tradicional, que había acompañado desde la segunda posguerra mundial a una prosperidad sin precedentes en los países desarrollados (Paladines, 2021), de un Estado jerárquico y cerrado, en el cual los actores centrales y excluyentes eran los decisores políticos (autoridades y funcionarios públicos, junto a grupos corporativos de interés), que dejasen lugar a un modelo más

11 Vid. <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/justice/>

abierto a la participación de la sociedad civil, más horizontal y participativo, en el cual las múltiples partes interesadas (gobierno, ciudadanía y múltiples actores económicos y sociales) pasaron a compartir la responsabilidad de diseñar y lograr los objetivos de las políticas públicas adoptadas (Lobel, 2004).

Para poder llevar adelante este nuevo modelo, las distintas organizaciones que componen el sector público deben adoptar las herramientas necesarias para promover la apertura de sus repositorios de datos y facilitar el acceso irrestricto a la información pública, establecer instancias de participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, rendir cuentas y fomentar un mayor control ciudadano de la gestión pública (Oszlak, 2013).

En un Estado Abierto, que como tal comprende a los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) así como a toda institución o agencia pública independiente, pertenecientes a cualquier nivel de gobierno (nacional, regional o local), dichas organizaciones, en reconocimiento mutuo de sus respectivos roles y prerrogativas y conforme a sus marcos jurídicos e institucionales, trabajan de forma colaborativa y abierta con otras partes interesadas para llevar a cabo cambios en su modo de funcionar inspirados en estos principios (OCDE, 2017). Ello supone cambios relevantes en las estructuras mismas de las administraciones públicas, en el modo de gestionar y gobernar, así como una reflexión atenta a la disposición (o no) de la ciudadanía a participar de esos procesos (Ramírez-Alujas & Güemes, 2012).

### 3. JUSTICIA ABIERTA: ACLARACIÓN CONCEPTUAL

Una vez establecida la noción de Estado Abierto, puede definirse Justicia Abierta como la visión que promueve la aplicación de los principios de Estado Abierto por parte de las organizaciones del sector justicia (tribunales, poderes

#### ¿Qué es Justicia Abierta?



#### Transparencia y acceso a la información

Transparencia activa mediante la publicación de datos en formatos abiertos sobre casos y sobre aspectos jurisdiccionales y estructurales de las instituciones del sector justicia.



#### Rendición de cuentas

Mecanismos sistemáticos y reflexivos que explican, generan trazabilidad y responsabilidad respecto de las actividades de las instituciones del sector justicia.



#### Colaboración y participación

Participación de las instituciones y organizaciones relevantes, así como de la sociedad civil, en la co-creación de políticas con un foco en la generación de valor público.



#### Innovación abierta

Abierta a actores por fuera de las instituciones del sector justicia, mediante una transferencia multidireccional de tecnología y conocimiento para la resolución y el abordaje de problemáticas comunes.

judiciales, ministerios públicos fiscales y de la defensa, consejos de la magistratura, ministerios de justicia, fuerzas de seguridad y sistema penitenciario, entre otras). Esto se traduce, en los hechos, en la implementación por parte de la justicia de modelos de gobernanza basados en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración e innovación abierta (Elena & Mercado, 2018).

La JA supone hacer a los procedimientos de administración de justicia lo más abiertos y públicos posibles, a fin de que todo aquello que es actuado invocando a la justicia pueda ser materia de escrutinio (Bargh, 2020).

Si bien es cierto que una infinidad de sistemas legales a lo largo del tiempo han sostenido la praxis de que tanto las instancias de desarrollo de un proceso judicial como las decisiones emanadas de las y los magistrados deben tener carácter público (especialmente aquellos herederos de la tradición del *common law* para los cuales el concepto de *open justice* existe prácticamente desde su conformación), hoy existe un conjunto de razones más amplio y urgente (Hess, 2019). Estas consisten en la ingente necesidad de adaptar la provisión de justicia (un sector que, en varios países, parece no haber experimentado modificaciones sustanciales a lo largo de los últimos dos siglos) a un contexto social y político propio del Siglo XXI (Muller, 2013), cuyo denominador común con todos los restantes aspectos de la gestión de lo público es la incertidumbre, así como a las posibilidades que brinda el veloz desarrollo de nuevas tecnologías y su creciente aplicabilidad (Oszlak, 2020).

En este contexto, el objetivo de una política de JA se concentra en la construcción de una justicia centrada en las personas y sus necesidades legales, más igualitaria en lo que respecta a su acceso y a la reducción de la brecha que priva a un número importante de personas de soluciones a sus problemas en el marco de la ley, con una planificación basada en datos y evidencia, más transparente e independiente, que funcione de cara a la sociedad y que, en definitiva, salga fortalecida en tanto garante del mantenimiento y respeto irrestricto del Estado de derecho (World Justice Project, 2019).

#### 4. PILARES DE UNA JUSTICIA ABIERTA

Como se señaló en el párrafo precedente, se entiende a los principios de JA como aquellos adaptados de la visión de Estado Abierto al quehacer del sector justicia. Estos principios se materializan en cuatro grandes bloques:

1. *transparencia y acceso a la información;*
2. *rendición de cuentas;*
3. *participación y colaboración;*
4. *e innovación abierta*

(Elena & Mercado, 2018).

Mientras que los tres primeros proporcionan un menú de políticas y mecanismos aplicables en el marco de una política de JA, el cuarto (innovación abierta) es transversal a los otros tres, ya que los articula y concreta.

### a. *Transparencia y acceso a la información*

**El principio de transparencia y acceso a la información consiste en la puesta a disposición de las personas, con carácter preferentemente activo (es decir, no necesariamente tras ser solicitados o requeridos, sino de forma sistemática y a iniciativa de las organizaciones), de aquellos repositorios de datos, información y conocimiento derivados de las actividades de las organizaciones del sector justicia. Dicha disposición debe ser llevada a cabo preferentemente en formatos de datos abiertos.**

Los datos abiertos son aquellos datos plausibles de ser publicados, reutilizados y redistribuidos de manera libre, por cualquiera. Estos solo pueden estar sujetos, como máximo, a un requerimiento de atribución (es decir, que se indique su procedencia o la fuente que los publica) y de ser compartidos de la misma manera en que aparecen (no modificarlos, ni falsearlos).

Existen tres aspectos básicos para poder hablar de datos abiertos. Estos se engloban en: su nivel de disponibilidad y acceso (hasta qué punto los datos se encuentran disponibles como un todo, a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargables de Internet de forma conveniente y modificable); la capacidad de reutilizarlos y redistribuirlos (si son provistos bajo términos que permitan su reutilización y su redistribución, incluso integrados junto con otros conjuntos de datos); y el nivel de universalidad de la participación que generan (si cualquier persona puede efectivamente utilizarlos, reutilizarlos y redistribuirlos, lo

que significa que no existe discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos que acceden a ellos, ni restricciones en cuanto a sus potenciales usos) (Fundación Conocimiento Abierto, 2022).

Tal como sucede en el caso de las reformas de Estado Abierto, si bien una política de transparencia y acceso a la información en el marco de una JA consiste sustancialmente en la publicación de datos e información sobre las actividades realizadas por las organizaciones, es deseable que el énfasis se ponga en la publicación de aquellos datos e información de alto valor e impacto potenciales (como, por ejemplo, datos relativos a la asignación presupuestaria, o indicadores de gestión de casos), así como que se establezcan procesos de mejora de la calidad del dato que tengan en cuenta la opinión de usuarios directos (Lee, 2011).

El uso de datos abiertos de justicia es virtualmente ilimitado, y lo será más aún en lo venidero a medida que la capacidad de procesamiento siga creciendo: desde el control social por parte de organizaciones de la sociedad civil, hasta el uso por parte del periodismo de datos, desde la elaboración de proyectos innovadores de tecnología legal (*legaltech*) basados en datos, hasta la evidencia necesaria para una planificación de políticas públicas basadas en evidencia.

Por otra parte, la gran variedad de organizaciones involucradas en la provisión de justicia hace que sea un error supeditar la apertura de los datos solo a aquellos formalmente inscritos dentro del poder judicial (Bargh, 2019). Aspectos tales como la gestión de denuncias entre las fuerzas de

seguridad, el cumplimiento de condenas, la privación de la libertad o la gestión de métodos alternativos de resolución de conflictos son a menudo responsabilidad de organizaciones que hacen a la provisión de justicia pero que se encuentran por fuera del organigrama de la función judicial.

Finalmente, un aspecto que no puede evitarse en lo que respecta a la apertura de datos abiertos de justicia es la necesidad de evitar la publicación de datos de índole personal o sensible. Este aspecto debe ser tenido en cuenta a la hora de establecer una estrategia de apertura o publicación de datos e información a fin de mitigar los costes intangibles ligados a la misma creación de un ámbito digital para el funcionamiento de estas organizaciones (Farrell, 2019). Es preciso resaltar que la protección de los datos sensibles de las personas es una garantía del Estado a un derecho ciudadano que debe, en todo caso, conjugarse con el interés social en favor de la publicación de datos e información que, en el fondo, son de carácter público.

Existen tres grandes categorías de datos e información de justicia plausibles de ser publicados siguiendo la visión de JA. Estos son:

- **Casos** (sentencias, documentos y resoluciones judiciales, en formato texto);
- **Datos jurisdiccionales** Son generados a partir de los casos, materias o políticas sobre las cuales se desempeñan las

organizaciones del sector justicia. Son ejemplos de este tipo de datos:

- Indicadores de gestión del sistema de justicia;
- Expedientes judiciales e información y datos sobre su circulación;
- Listados de denuncias recibidas, en particular aquellas que involucran violencia de género, así como víctimas pertenecientes a grupos vulnerables (personas LGTBIQ, minorías étnicas, migrantes o personas de bajos recursos, entre otras), incluyendo su estado;
- Datos e información sobre agendamiento e historial de audiencias en el marco de un proceso judicial;
- Datos e información sobre reuniones de magistrados y personal jerárquico;
- Listados de personas con orden de búsqueda y captura;
- Listados de intervenciones en materia de violencia de género, trata de personas, acceso a la justicia, métodos alternativos de resolución de conflictos, etc.
- Solicitudes de acceso a la información pública cursadas ante las organizaciones del sector justicia y sus correspondientes agencias de acceso, incluyendo su estado.

■ **Datos estructurales** Estos reflejan aspectos financieros, administrativos o de funcionamiento interno de las organizaciones del sector justicia. Son ejemplos de este tipo de datos:

- Información de carácter público sobre magistrados, personal jerárquico y operativo (por ejemplo, nómina de empleados, escalas salariales, declaraciones juradas de bienes);
- Listado de sedes y dependencias;
- Listados de recursos físicos y materiales (por ejemplo, inmuebles, equipamientos);
- Detalle de licitaciones (incluyendo texto de la licitación y estado de resolución);
- Detalle del presupuesto aprobado para el funcionamiento de las organizaciones, con la mayor desagregación posible por ítems;
- Listados de personal de fuerzas de seguridad sujeto a procesos disciplinarios o exonerado;
- Información sobre el régimen de acceso a las instituciones y a la carrera judicial, procesos de selección y designaciones.

A su vez, los datos jurisdiccionales y estructurales se encuentran publicados como:

- **Datos primarios** (conjuntos de datos granulares, sin procesamiento estadístico);
- **Datos estadísticos** (conjuntos de datos agregados, con procesamiento estadístico) (Mercado, 2021).

## b. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas en un Estado Abierto desarrolla mecanismos, preferentemente sistemáticos (es decir, que deben ser continuados e iterativos) y reflexivos (que deben conducir a identificar lecciones aprendidas e implementar mejoras), que permiten a las organizaciones explicar, generar trazabilidad y responsabilidad de sus actos ante la sociedad: informar sobre cómo se ha realizado una tarea, qué resultados ha tenido y por qué, qué medidas se han tomado para mejorarla, qué se propone modificar en el futuro y quién o quiénes son responsables por su implementación.

Estos mecanismos buscan volver predecibles a las organizaciones y, sobre todo, reducir la incertidumbre respecto de su funcionamiento, manteniéndolas dentro de las normas y procedimientos preestablecidos y atribuyendo con claridad la correspondiente responsabilidad ante un incumplimiento (Schedler, 2011). Esto es importante en el caso de grupos vulnerables o desaventajados, que a menudo carecen de los recursos materiales y/o simbólicos para poder llevar un seguimiento de los procesos y verificar su cumplimiento. En la visión de JA, la aplicación de este principio puede enfocarse en una reflexión sobre el grado de diligencia y fidelidad con el cual se cumplen los procedimientos y metas preestablecidos. En otras palabras, la rendición de cuentas comprende un control *ex post* del funcionamiento de las organizaciones de justicia, que les permite tanto describir cómo explicar sus operaciones administrativas y funcionales, así

como rendir cuentas por los resultados a los que se llegó (Hammergren, 2002).

Desde hace varios años, la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) plantea en sus documentos axiológicos la idea de que la justicia debe actuar de modo más comprensible, responsable y atento a las necesidades de las personas. En este sentido, se propugna la necesidad de salvaguardar los derechos y el acceso a la justicia de las personas (en particular de aquellas en situación de vulnerabilidad), aprovechando las herramientas tecnológicas disponibles para tal fin. A través de estas provisiones, la CJI propone garantizar la información efectiva y certera sobre todo aspecto ligado a la intervención en el proceso judicial. Esto significa que cualquier persona que tome parte en un proceso judicial debe ser fielmente informada respecto del tipo de actuación de la que va a participar, su rol concreto en dicha actuación, los derechos que puede ejercer en dicho marco (CJI, 2022) (CJI, 2008).

Llevado al plano de una JA, el principio de rendición de cuentas puede representar una oportunidad de promover una justicia centrada en las personas y sus necesidades legales: al ofrecer una mayor comprensión sobre sus instituciones, procesos, tiempos y resultados, esta puede volverse más predecible y, por lo tanto, hacer más evidente y reclamable cualquier incumplimiento o abuso.

Así, la rendición de cuentas puede tener un claro impacto sobre la transparencia del sistema, pero asimismo sobre la legitimidad de sus decisiones vinculantes y sobre el ejercicio del derecho de acceso a la justicia efectiva: existe una relación directa entre el conocimiento

respecto de los procedimientos estipulados y la certeza de que estos han sido debidamente observados y la aceptación y legitimación de las decisiones vinculantes resultantes de dichos procedimientos (Luhmann, 1969).

Son ejemplos de mecanismos de rendición de cuentas recomendados desde el ámbito de la visión de JA:

- Publicación de reportes de gestión periódicos y en formato abierto sobre las actividades de las organizaciones, incluyendo rendición de metas y resultados;
- Sistemas de gestión públicos para la trazabilidad de casos, preferentemente con información de todas las cortes sobre la asignación de causas, estatus procesal e información estadística que permita comparar tiempos procesales promedio;
- Mapeo en lenguaje fácil y gráfico de procedimientos administrativos y judiciales, incluyendo circuitos y tiempos administrativos, obligaciones y derechos de las personas participantes, recursos de asistencia legal disponibles, sanciones en caso de incumplimiento, etcétera;
- Procedimientos de queja transparentes, apelables y trazables;
- Métodos de administración por objetivos, en particular bajo responsabilidad de administradores judiciales y ministeriales;
- Instancias periódicas de contacto con medios de comunicación y actores interesados para explicar las decisiones judiciales;



- Uso de herramientas y capacitación en lenguaje fácil para la emisión de actos y sentencias, en especial teniendo en cuenta las características particulares de sus receptores (menores de edad, personas con discapacidad, personas migrantes, personas auto-representadas sin formación legal);
- Registros públicos de funciones externas e intereses financieros para funcionarios y magistrados;
- Mecanismos públicos y transparentes de selección de magistrados y asignación de causas;
- Códigos de ética judicial, preferentemente en lenguaje fácil.

### c. Participación y colaboración

**En un esquema de Estado Abierto, el principio de participación y colaboración se traduce en permitir a los ciudadanos formar parte significativa de los procesos de toma de decisiones y creación de valor público, a través de una dinámica de retroalimentación y/o de co-creación en la cual dejen de ser simples receptores de políticas y servicios para pasar a participar de manera directa en su elaboración y la mejora de cómo son provistos (Hilgers & Ihl, 2010).**



La participación pública en el contexto actual tiene el potencial de incluir una amplia diversidad de voces en el proceso de políticas públicas. Esto resulta especialmente

beneficioso cuando las voces que se incluyen son aquellas tradicionalmente excluidas, dado que el resultado puede ser el rediseño de procesos o políticas en pos de ayudar a aquellos grupos vulnerables o desaventajados a mejorar su posición relativa. Por otra parte, la confluencia de diferentes perspectivas puede llevar a una toma de decisiones más informada, que incluya la perspectiva de los usuarios y beneficiarios de los servicios y bienes públicos (Harrison, 2012).

El sector justicia tiene particularidades que hacen imposible extrapolar de manera automática los mecanismos utilizados de participación y colaboración implementados en otros poderes (ya sea ejecutivo o legislativo) de un Estado Abierto (Jiménez-Gómez, 2017). El sector justicia presenta la particularidad de que su principal producto (las decisiones y sentencias) son responsabilidad exclusiva de las y los magistrados, a pesar de lo cual existen instancias en las cuales la participación y colaboración pueden contribuir a mejorar la calidad de la provisión de justicia sin afectar el principio de independencia judicial.

Existen distintas instancias de la provisión de justicia que pueden beneficiarse de la perspectiva de los usuarios del sistema de justicia sin que necesariamente se vea afectada la potestad por parte de las magistraturas de emitir sentencia de modo independiente. En este sentido, el elemento central para la implementación de este principio en el ámbito de la JA debe ser el de la escucha (Abrahamson, 2000). A fin de crear un sistema más abierto y centrado en las necesidades de las personas, pueden establecerse espacios que favorezcan el diálogo y la colaboración



entre las organizaciones de justicia y la ciudadanía, que permitan el intercambio y la co-creación.

El sector justicia está compuesto de múltiples organizaciones e instancias, como la provisión de asesoramiento para el acceso a la justicia previo a la judicialización, o la aplicación de métodos alternativos de resolución de controversias, en los cuales el elemento de participación y colaboración puede sumar para generar el diálogo necesario que acerque la justicia a las personas y a sus necesidades legales. Por otra parte, la inclusión en la conversación de voces por fuera de las instituciones puede sumar una valiosa perspectiva en el diseño de cualquier reforma judicial (Chayer, *et al.*, 2018).

Son ejemplos de participación y colaboración en el marco de la visión de JA:

- Espacios de diálogo para la participación ciudadana e institucional en la elaboración, implementación y seguimiento de políticas de Estado y de reforma judicial;
- Uso de redes sociales para compartir las actividades de las organizaciones de justicia;
- Instancias de participación pública para la medición de necesidades jurídicas insatisfechas;
- Mecanismos de análisis externo e interdisciplinario de decisiones y sentencias, en especial incluyendo el cálculo de costos y resultados económicos y sociales de las decisiones;

- Espacios institucionales de co-creación entre organizaciones del sector justicia y de otros poderes para la implementación de políticas transversales y/o redes de gestión del conocimiento compartido;
- *Amicus curiae*;
- Instancias participativas de propuesta para la implementación de lenguaje judicial claro;
- Métodos alternativos de resolución de controversias basados en la comunidad;
- Prácticas de justicia restaurativa.

#### d. Innovación abierta

La implementación de una visión de JA mediante la aplicación de cualquiera de los pilares descritos en los puntos anteriores trae aparejada la necesidad de llevar adelante cambios en el modo en que las organizaciones funcionan. Para esto, dicha visión propone la adopción de un paradigma de innovación abierta de justicia que le ayude a abandonar el foco de sus operaciones en sus organizaciones y sus operadores y lo abra hacia sus usuarios, vertebrando los cambios introducidos en base a cualquiera de los tres pilares anteriormente descritos (Muller, 2013).

Como concepto de innovación abierta lo que se propone consiste en un nuevo modelo de gestión del conocimiento basado en una transferencia multidireccional de



tecnología y conocimiento para la resolución y el abordaje de problemáticas comunes, abierta a la participación y aporte para la co-creación por parte de organizaciones del sector, organizaciones del sector privado, profesionales de distintas áreas del saber (no solo del derecho) y personas sin formación jurídica, sean usuarias del sistema o no (Enkel, *et al.*, 2020).

La innovación en el campo de la justicia comprende nuevos modos de entender, gobernar, administrar y regular las organizaciones del sector justicia tanto de carácter público (por ejemplo, cortes, fiscalías, juzgados, ministerios de justicia, instituciones penitenciarias, fuerzas de seguridad, servicios de acceso a la justicia, etc.) como privado (por ejemplo, bufetes de abogados, organizaciones de la sociedad civil abocadas a la asistencia legal y al acceso a la justicia), la innovación de justicia, la creación de nuevos servicios y/o la mejora de aquellos ya existentes (Aylwin & Simmons, 2017).

Como categorías para entender los distintos tipos de innovación abierta de justicia puede distinguirse entre una innovación:



*de producto*

(cambios en los servicios y productos provistos por las organizaciones de justicia),



*de proceso*

(cambios en los procesos internos y externos de funcionamiento de las organizaciones),



*de gobernanza*

(innovaciones en el modo en que las organizaciones interactúan con la ciudadanía para crear valor público),



*y conceptual*

(cambios de paradigma o de formas de ver el mundo por parte de las organizaciones)

(Elena & Mercado, 2019b).

## 5. EXPERIENCIAS DE JUSTICIA ABIERTA A NIVEL REGIONAL

Los gobiernos y poderes judiciales en América Latina están llevando adelante la implementación de prácticas de JA basadas en la transparencia y el acceso a la información, la participación y la colaboración y la rendición de cuentas para la creación de una justicia más centrada en las personas, en particular aquellas más vulnerables. A continuación, enumeramos algunos ejemplos no exhaustivos pero que esperan ser ilustrativos de cómo esta visión se está articulando en la actualidad.

Recientemente en Chile se incorporó el principio de JA al borrador de la nueva Constitución a través de un artículo que establece que "...La función jurisdiccional se basa en los principios rectores de la Justicia Abierta, que se manifiesta en la transparencia, participación y colaboración, con el fin de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia..." (Art. 13)<sup>12</sup>. Esto abre la puerta a la implementación por parte de todas las organizaciones del sector justicia chileno de estos principios.

El poder judicial de Costa Rica implementa en la actualidad una política integral de JA<sup>13</sup> basada en la apertura de datos del sector en formato abierto<sup>14</sup>, así como en instancias de

diálogo con la ciudadanía y colaboración entre las distintas organizaciones del sector justicia. Esta política tiene como ejes transversales mejorar el acceso a la justicia, pero también fomentar la igualdad de género, crear un servicio público de justicia de calidad y trabajar en medidas de justicia restaurativa.

Argentina lleva varios años avanzando en la visión de JA, en particular a través de la publicación de datos abiertos de justicia. La principal iniciativa al respecto es el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina<sup>15</sup>, a través del cual las bases de datos del Ministerio de Justicia nacional y de más de 50 instituciones de justicia de todo el país se publican en formatos abiertos, brindando por primera vez acceso a datos judiciales primarios de alta calidad.

En el caso de Colombia, el Consejo de Estado implementa desde el año 2015 la co-creación de compromisos de políticas públicas junto con la sociedad civil en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>16</sup>. Estos compromisos facilitan el control de la ciudadanía sobre las actividades de la justicia y abarcan temas como la creación de herramientas para la transparencia y la rendición de cuentas, la transparencia en materia de procedimientos administrativos o la apertura de datos en formatos abiertos.

12 Vid. [https://www.cnnchile.com/constituyente/convencion-constitucional-pleno-aprobo-cinco-articulos-borrador-nueva-constitucion\\_20220218/](https://www.cnnchile.com/constituyente/convencion-constitucional-pleno-aprobo-cinco-articulos-borrador-nueva-constitucion_20220218/)

13 Vid. <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/>

14 Vid. <http://datosabiertospj.eastus.cloudapp.azure.com/tr/>

15 Vid. <http://datos.jus.gob.ar/>

16 Vid. <https://www.ogpstories.org/es/keeping-the-courts-open-and-honest-in-colombia/>



**PARTE II:**

**CONTEXTO  
DEL ECUADOR**

## 1. RESEÑA CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

Desde las primeras gestas libertarias de Quito, la justicia fue una de las principales banderas de la causa independentista (Paladines Escudero, 2014). En la Constitución del Estado ecuatoriano de 1830, en el Título V “Poder Judicial” en la Sección I “De las Cortes de Justicia”, se establece por primera ocasión que la justicia será administrada por una alta Corte de Justicia, por Cortes de Apelación y por los demás tribunales que estableciere la ley (Trabucco, 1975). En la Constitución de la República del Ecuador de 1835, se preceptúa que la justicia será administrada por una Corte Suprema y por los demás tribunales y juzgados que la ley establezca y para facilitar a los pueblos la administración de justicia, se dividirá el territorio de la República en distritos judiciales, en los cuales se establecerán tribunales de apelación. En 1843, la Convención Nacional decreta la Constitución Política de la República, las disposiciones atinentes al Poder Judicial prevén que la justicia se administrará por una Corte Suprema y demás tribunales y juzgados que la ley establezca. Este mismo esquema se mantiene en las Constituciones de 1845, 1850, 1852, 1863.

En la Constitución Política de la República de 1869 se confiere a la Corte Suprema la potestad de administrar justicia y a los demás tribunales y juzgados que determine la ley y se hace una innovación para conferirle autonomía, al prohibir al Congreso y al Presidente de la República ejercer funciones judiciales, avocar causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos. En años posteriores, en la Constitución Política sancionada por la Convención reunida en Ambato en 1878, se elimina la prohibición al legislativo y al ejecutivo antes enunciada, se mantiene la potestad de la Corte Suprema para administrar justicia y se incorpora a la Cortes Superiores.

En las Constituciones de 1884 y 1897 se mantiene la misma potestad y conformación de los órganos de justicia. En esta norma fundamental, se agrega a la figura del “jurado”

*“Sin justicia y sin leyes cualquier forma de gobierno sería contraproducente; nada que merezca el nombre de república o Estado podría subsistir sin la administración de justicia”*

Carlos Paladines Escudero (2014, p. 431)

en el ejercicio del poder judicial. En 1906, se elimina al “jurado” como órgano del poder judicial y se prevé que la Corte Suprema, las Cortes Superiores y los tribunales y juzgados administrarán justicia en el país. Esta misma conformación se mantiene en las normas constitucionales de 1928 y 1945.

En la Constitución de 1946, a más de los órganos de la Función Judicial que han sido enunciados, se incluye como administradores de justicia a los “funcionarios” que las leyes establezcan. En la Constitución de 1967, se hace un avance en cuanto a la conformación del Poder Judicial y se le asigna el nombre de “Función Jurisdiccional”. Por primera vez, se enuncia que las y los magistrados, jueces, funcionarios y empleados de esa función están sujetos a la “carrera judicial” regulada por la ley. Se incluyen principios como la gratuidad de la justicia, la publicidad de los juicios, la simplificación y eficiencia de los trámites y la adopción de un sistema oral.

La Constitución de 1978, en el Título III “De La Función Jurisdiccional”, establece que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia y que esta no se sacrificará por la sola emisión de formalidades; que las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán en lo posible el sistema oral; que el retardo injustificado en la administración de justicia es reprimido por la ley y, en caso de reincidencia, constituye motivo para la destitución de las y los magistrados o jueces, quienes, además, son responsables de daños y perjuicios para con las partes afectadas. Se prevén como órganos de la Función

Jurisdiccional: a la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los juzgados y tribunales dependientes de aquélla, conforme a la ley; el Tribunal Fiscal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y, los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan.

En la Constitución de 1998, Título III “De la Función Judicial”, se contemplan disposiciones específicas para los principios básicos que regulan al sistema procesal: la descentralización de la función; el reconocimiento del sistema arbitral; la negociación y otros medios para la solución de las controversias. Se prescribe, además, que las leyes procesales procurarán la simplificación, uniformidad, y eficacia de los trámites y la adopción, en lo posible, del sistema oral. Se preceptúa la independencia de los organismos de la Función Judicial y la no interferencia de otras autoridades en los asuntos que le son propios. Se reconoce la carrera judicial, cuyas regulaciones las determinará la Ley, y se determinan los siguientes órganos de la Función Judicial: la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Distritales de lo Fiscal y Contencioso Administrativo, las Cortes Superiores y más juzgados dependientes de aquélla; los demás tribunales y juzgados que las leyes establezcan dentro del ámbito de la Función Judicial; el Consejo Nacional de la Judicatura.

Se establece que el Consejo Nacional de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial. Similar estructura orgánica y disposiciones se mantienen en la codificación de las Constituciones de 1995, 1996, 1997 y en la Constitución de 1998.

En la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (CRE), Título IV “Participación y Organización del Poder”, Capítulo Cuarto, se norma a la Función Judicial y justicia indígena y se confiere la potestad de su ejercicio a los órganos de la Función Judicial y a los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.

## **2. MARCO CONSTITUCIONAL: ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA JUSTICIA; Y, COLABORACIÓN**

### **2.1. Pilar de participación**

La participación es parte del ADN de todo país democrático. Si bien el término de participación recién se hace presente en la Constitución Política del Ecuador de 1945<sup>17</sup>, ya en la Constitución de Quito de 1812, previo al surgimiento del Ecuador, se hace referencia al rol central del ciudadano, se reconoce que “el Gobierno del Estado se obliga a todos los habitantes de él” y se impulsa la intervención del mismo en la política pública al declarar “que todo vecino y habitante de cualquier estado, condición y calidad que sea, puede libre y francamente exponer sus sentimientos, y sus dictámenes por escrito o de palabra y levantar sus quejas, y representaciones al Gobierno” (Artículo 20). En todas las Constituciones de Ecuador se hace mención a la nación o al

pueblo como el máximo soberano, en cuya voluntad radica el fundamento de la autoridad y se ejercen los poderes públicos.

Desde la Constitución de 1945 en Ecuador el término “participación” ha evolucionado y relacionado con cada vez mayores ámbitos de acción en el diseño e implementación de la política pública. Por ejemplo, en los años del último retorno a la democracia, la Constitución Política de 1979 disponía que el Estado debe contribuir “a la organización y promoción de los diversos sectores populares, sobre todo del campesinado, en lo moral, cultural, económico y social, que les permita su efectiva participación en el desarrollo de la comunidad” (Artículo 30). En la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, la última del siglo XX, que rige hasta la expedición de la vigente, ya determinaba que “toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación” (Artículo 88).

Sin embargo, es en la Constitución vigente en que el término participación cobra aún mayor preponderancia. El primer artículo de la CRE de 2008 establece que “El Ecuador es un Estado constitucional, social y democrático de derechos y justicia”. Se trata de una declaración de gran importancia, que supera la tradicional alusión a la conformación del Estado como “Estado de Derecho” (anclada en la tradición liberal de sujeción de los poderes públicos al

17 Constitución Política del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 228, 6 de Marzo 1945, “Art. 141.- El Estado garantiza: ... 15. La libertad de reunión y de asociación para fines no prohibidos por la ley. Es lícita la formación y existencia de organizaciones políticas y el Estado tiene la obligación de garantizarlas.

Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano la participación en la vida política del Estado, salvo las excepciones señaladas en esta Constitución”.



ordenamiento jurídico), donde se define al Estado por su vinculación al ejercicio de los derechos y se sitúa a los sujetos, ya sean individuales o colectivos, como la auténtica razón de ser del Estado y del ordenamiento jurídico.

La CRE incorpora un capítulo exclusivo para la interacción entre las “Políticas Públicas, Servicios Públicos y Participación Ciudadana” y dispone que “en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Artículo 85, último inciso). La mayor contribución de la participación en las disposiciones constitucionales vigentes, se concretan en el Título IV, “Participación y Organización del Poder”, que en su Capítulo I “Participación en Democracia” reconoce que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho” (Artículo 95), con lo cual el derecho a la participación se concreta, a la luz de las disposiciones de la Constitución vigente, en la incorporación del ciudadano en el diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública; no hay espacio público en el que se pueda tomar decisiones a espaldas del ciudadano; al menos desde el ámbito normativo.

En materia de justicia, la CRE mantiene la misma orientación y dispone textualmente lo siguiente: “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”

(Artículo 167). El Código Orgánico de la Función Judicial<sup>18</sup> en su artículo primero, en total concordancia con el artículo 167 de la Constitución, reconoce que “la potestad de administrar justicia emana del pueblo”. En la misma línea, en las reformas al Código del año 2020<sup>19</sup> se incorporó un artículo exclusivo para delimitar la participación en el sistema judicial:

#### **Art. 320.-**

**Participación ciudadana.- A través de diferentes procesos democráticos, el Consejo de la Judicatura y los demás órganos de la Función Judicial fomentarán y recibirán la contribución responsable, activa y sostenida de la sociedad civil organizada para el diseño, toma de decisiones y ejecuciones de las políticas de la Función. Los ejes de la participación ciudadana en las políticas de la Función Judicial son:**

##### **1. Interacción y diálogo:**

**La Función Judicial abrirá espacios para la consulta, comunicación, reconocimiento y canalización de las demandas sobre servicios, exigibilidad de derechos y atención de las necesidades de las personas.**

##### **2. Seguimiento y control ciudadano:**

**Las organizaciones de la sociedad civil podrán establecer una vigilancia en torno a políticas, programas, proyectos y planes ejecutados en la Función Judicial.**

18 Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544, 9 de Marzo de 2009. <https://vlex.ec/vid/codigo-organico-funcion-judicial-631472775>

19 Ley sin número que reforma al Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 345, de 8 de diciembre de 2020.

**3. Incidencia:**  
**Las organizaciones de la sociedad civil podrán proponer acciones de mejora orientadas a fortalecer el desempeño de la Función, en lo que respecta a sus políticas, programas, proyectos y planes. (Artículo 320).**

Tanto en el ámbito constitucional, como en el propio Código Orgánico de la Función Judicial, así como en leyes conexas, como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>20</sup>, desde una mirada exclusivamente normativa, el pilar de participación impulsa una Justicia Abierta en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

## 2.2. Pilar de transparencia

La Constitución de 1998 fue la primera en incorporar el término “transparencia”, al disponer que la Contraloría General del Estado, “realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales” (Artículo 211). La Constitución vigente destaca al principio de transparencia; en instancias y lo relaciona con la participación (Artículo 100), más lo resalta también como principio de la administración pública (Artículo 227), de las adquisiciones estatales (Artículo 288), de los recursos públicos (Artículo 297), del régimen tributario (Artículo 300), del sistema financiero nacional (Artículo 309); así como del sistema de justicia y de la Función Judicial

(Artículo 181). La Constitución, para velar por la transparencia en todas las instancias públicas, incluso incorporó al Estado, la controvertida “Función de Transparencia y Control Social”.

El derecho al acceso a la información se encuentra establecido en la CRE en el Art. 18, donde se establece el derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas, así como en las privadas que manejen fondos del Estado o bien realicen funciones públicas. Dentro de las “garantías jurisdiccionales” previstas en la Constitución para garantizar el ejercicio de los derechos, el Art. 91 define además la acción de acceso a la información pública como una garantía en los casos en que esta haya sido denegada de forma expresa o bien tácita. Por otra parte, en el Art. 66 de la CRE se consagra el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas, con la limitación de que no se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

En relación a la administración de justicia el Art. 168 de la CRE prescribe como un principio de la administración de justicia la publicidad, en todas las etapas de los juicios y decisiones. El derecho de acceso a la justicia, finalmente, se encuentra consagrado a través del Art. 75 de la CRE, que establece que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”.

20 Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 175, 20 de Abril de 2010.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)<sup>21</sup> vigente desde el año 2004, previo a la expedición de la Constitución vigente, además de establecer los principios que impulsan la aplicación de la transparencia en el sector público (Artículo 4), señala la información mínima que debe ser difundida por todas las instituciones, organismos y entidades públicas. En relación al sistema judicial, establece que “la Función Judicial y la Corte Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones” (Artículo 7, literal p).

### 2.3. Pilar de rendición de cuentas

La prevención en materia de corrupción también está presente en el ordenamiento constitucional desde la Constitución Quiteña de 1812, tanto para velar por la legalidad de los procesos electorales (Artículo 14, Ley Julia Ambitus), como para impedir el nepotismo (Artículo 15) o el pluriempleo (Artículo 18); y en particular para la determinación de responsabilidades por el ejercicio de un puesto público, como lo determinaba el artículo 26 al disponer que “el presidente y asistentes del Poder Ejecutivo quedarán responsables *insolidum* a la Nación, y sujetos al juicio de residencia para los efectos y omisiones en que resulten culpables al terminar el período de su gobierno”. Elementos que desde entonces se han mantenido en las Constituciones del Ecuador hasta la actualidad.

El mecanismo tradicional de rendición de cuentas se ha centrado en los informes de actividades que anualmente debe remitir el poder ejecutivo al legislativo, ya sean informes de ministros o secretarios de gobierno, como por parte del Presidente de la República, esto último en particular desde la Constitución de 1906. La necesidad de informar al ciudadano ha ampliado su ámbito, para superar el simple conocimiento de acciones realizadas y lograr verificar el uso de los fondos públicos, como lo determina la CRE al disponer que

#### Artículo 297.-

**Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.**

**Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.**

La CRE en su artículo 100, relativo a la participación ciudadana, en el numeral cuarto confirma que las instancias de participación se ejercen para “fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.” Tal es así que su Art. 204 prevé que “el pueblo

21 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 337, 18 de Mayo de 2004.

es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”. Se puede constatar que, desde el ámbito constitucional, el ordenamiento jurídico ecuatoriano además de exigir una rendición de cuentas de actividades realizadas, promueve la revisión del uso de fondos públicos; supera el tradicional informe de gestión y conmina a una revisión y evaluación permanente de la gestión pública.

## 2.4. Pilar de colaboración

La Constitución Política del Ecuador de 1946 es probablemente la primera en incorporar un elemento de cooperación en el ámbito constitucional, al reconocer al Consejo de Economía Nacional<sup>22</sup> como un organismo “para el estudio de los problemas económicos y orientación de las finanzas del país” (artículo 79). La Constitución Política de 1979 incorpora una instancia similar, denominada Consejo Nacional de Desarrollo, compuesto por integrantes públicos y privados con la misión de fijar “las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo que son aprobados por el Presidente de la República” (Artículo 89).

La Constitución vigente genera varios tipos de consejos para articular acciones entre el ciudadano y el Estado, como los consejo nacionales de Igualdad (Artículos 156 y

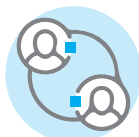
157), consejos de planificación y consejos ciudadanos (Artículo 289); sin embargo el mayor aporte de la CRE en materia de colaboración se relaciona con el artículo 100, que en su último inciso establece que “para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”. Se deja una puerta abierta para la generación de todo tipo de instancia que promueva una participación colaborativa, en la que distintos actores sociales puedan articular esfuerzos, conjuntamente con los entes públicos, para la atención a requerimientos sociales. Esto se refleja en el ámbito judicial conforme a lo determinado en el Código Orgánico de la Función Judicial, que en su artículo 321 determina lo siguiente:

### Art. 321.-

**Colaboración en el sistema de administración de justicia.- (Agregado por el Art. 60 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020).- El Consejo de la Judicatura y los demás órganos de la Función Judicial involucrarán a las organizaciones sociales, así como a distintos actores en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de la Función, con el objeto de garantizar la prestación de un servicio de calidad y calidez en estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales.**

22 Consejo de Economía Nacional, creado inicialmente mediante Decreto Supremo No. 5, publicado en el Registro Oficial No. 5, de 28 de octubre de 1937, conformado por un representante de todos los bancos del país; un representante del comercio; un de las industrias; un de la agricultura; uno de las universidades; y, uno de las entidades obreras. El consejo tenía como uno de sus objetivos principales asesorar a los organismos de la economía y finanzas nacionales; así como estudiar las medidas más prácticas y eficaces que faciliten la explotación de las riquezas naturales de la República.

## Justicia Abierta: normativa relevante



### Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social

Ordena a las distintas funciones del Estado a establecer mecanismos que garanticen la transparencia de sus acciones. Establece el derecho ciudadano a la rendición de cuentas.



### Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Norma el derecho a la información pública como un derecho de las personas. Obliga a todas las instituciones del Estado a transparentar su gestión administrativa.



### Ley Orgánica de Protección de Datos Personales

Garantiza el derecho a la protección de datos de carácter personal y/o sensible.



### Código Orgánico de la Función Judicial

Desde diciembre de 2020 incorpora la necesidad de adoptar una gestión judicial basada en los principios de Justicia Abierta.

## Plan de Justicia Abierta 2021-2023

## 3. NORMATIVA RELEVANTE

Los mandatos constitucionales relativos al derecho a la participación ciudadana, el derecho al acceso a la información pública y el derecho de acceso gratuito a la justicia, así como la implementación de una política de Justicia Abierta, se encuentran desarrollados e instrumentados en los siguientes cuerpos legales.

### a. Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), ya recogido en el análisis constitucional, fue promulgado en el año 2009, con posterioridad a la expedición de la CRE en 2008. En su artículo tercero se prevén las “políticas de justicia” con el fin de garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios establecidos en la CRE; y, se dispone que los órganos de la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias, entre otras, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios.

En su artículo 13, el COFJ establece el principio de publicidad, según el cual las actuaciones y diligencias judiciales deben ser públicas (salvo casos en los que la ley prescriba lo contrario), así como la prohibición de grabar las audiencias por parte de medios de comunicación social. Por su parte, a través del artículo 22 se establece el principio de acceso a la justicia, según el cual deben establecerse “las medidas para superar las barreras estructurales de índole jurídica, económica, social, generacional, de género, cultural, geográfica, o de cualquier naturaleza que sea discriminatoria e impida la igualdad de acceso y de oportunidades de defensa en el proceso”.

En diciembre de 2020 se reformó el COFJ, incorporando el Título VI “Justicia Abierta”, donde se prevé un “Modelo de Justicia Abierta”, a cuyo efecto el Consejo de la Judicatura,

en coordinación con todos los órganos de la Función Judicial, debe adoptar políticas, planes, programas y proyectos de gobierno abierto con la finalidad de promover una gestión judicial basada en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana, así como mediante el uso de tecnologías e innovación (Artículo 318).

Por su parte, en el artículo 319 se prescribe que la Función Judicial debe garantizar el derecho de acceso a la información pública enmarcados en la apertura de datos, a través de un proceso sistemático para la publicación de datos, estadísticas y estudios en formatos abiertos, conforme los estándares internacionales.

En lo que respecta a la participación pública, el COFJ lo instrumenta en su artículo 320 a través de diferentes procesos democráticos con los cuales la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura y los demás órganos judiciales “fomentarán y recibirán la contribución responsable, activa y sostenida de la sociedad civil organizada para el diseño, toma de decisiones y ejecuciones de las políticas de la Función”.

En relación a la rendición de cuentas el COFJ, además del citado artículo 321, plantea el deber de todos los órganos de la Función Judicial de “responder en el ejercicio de su gestión por sus actos y decisiones, el cumplimiento de deberes y funciones, el buen uso de recursos y fondos públicos. Para ello se utilizarán mecanismos de seguimiento y control previstos por la Ley y los reglamentos” (Art. 319).

## **b. Ley Orgánica de Participación Ciudadana**

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana en armonía con los enunciados constitucionales relativos al derecho de participación ciudadana, reconoce todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular que pueden incidir en las decisiones y políticas públicas, así como en el control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos (Artículo 30). Esta Ley ordena a las distintas funciones del Estado establecer mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones, así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión.

En su artículo 88, esta norma prevé el “derecho ciudadano a la rendición de cuentas” con periodicidad anual, mientras que el artículo 89 define a la rendición de cuentas como “un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal” que obliga a los sujetos obligados a “informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos”. Son sujetos obligados de esta Ley, según el artículo 90, las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, los representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, y los medios de comunicación social. En cuanto al acceso a la información pública, esta Ley busca garantizar el libre acceso a través de su Art. 96, donde lo considera “un instrumento fundamental para

ejercer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social”.

### **c. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)**

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la CRE, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales. En su Art. 1, la LOTAIP enfatiza que “el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”.

Si bien la LOTAIP fue promulgada antes de la vigencia de la CRE y muchas de sus disposiciones fueron armonizadas a los mandatos constitucionales actuales, es el instrumento legal que regula la difusión de la información catalogada como pública a través de los portales institucionales. Así lo prevé el Art. 7 al señalar que, por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado, estas deben difundir información a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público.

El Art. 12 establece que todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado a través de su titular o representante

legal deben presentar a la Defensoría del Pueblo un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contenga información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta Ley, un detalle de las solicitudes de acceso a la información, el trámite dado a cada una de ellas y el informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.

### **d. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales**

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales<sup>23</sup> de 2021 tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales, lo cual incluye el acceso y decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. Entre sus principios, el Art. 10 menciona la transparencia, por la cual “toda información o comunicación relativa a este tratamiento deberá ser fácilmente accesible y fácil de entender y se deberá utilizar un lenguaje sencillo y claro”.

### **e. Plan de Justicia Abierta 2021-2023**

En la Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial se incluye la Disposición Transitoria Tercera, a través de la cual se dispuso que en el plazo máximo de tres meses el Consejo de la Judicatura con los demás órganos de la Función Judicial y la

23 Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No.459, de 26 de Mayo de 2021. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/Ley-Organica-de-Datos-Personales.pdf>

participación de la ciudadanía, construyan el Primer Plan de Justicia Abierta para el período 2021-2023.

El Plan define como objetivo general “Promover la co-creación de la política de justicia abierta basada en los principios rectores de transparencia, participación y colaboración, con el fin de propiciar la construcción de un Estado Abierto, para impulsar una justicia eficaz, fomentar la paz social y fortalecer la democracia”. Este objetivo general se instrumenta a través de tres objetivos específicos, que consisten en transparentar la gestión de la Función Judicial, integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y propiciar el trabajo colaborativo con los distintos actores sociales.

#### 4. MAPEO INSTITUCIONAL

Revisado el marco constitucional y normativo que regula los derechos de participación ciudadana, acceso a la información pública y acceso gratuito a la justicia, así como de JA, corresponde identificar las instituciones que por mandato constitucional o legal tienen atribuciones y competencias para garantizar o instrumentar el ejercicio de estos derechos, así como para implementar el Plan de Justicia Abierta expedido por el Consejo de la Judicatura.

#### a. *Función de Transparencia y Control Social: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Defensoría del Pueblo*

La CRE de 2008 incorporó una nueva Función al Estado ecuatoriano denominada Función de Transparencia y Control Social, conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Contraloría General del Estado, Superintendencias y la Defensoría del Pueblo, con la misión de promover políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción (Artículo 204).

Lejos de cumplir su misión, las máximas autoridades de la mayoría de las instituciones que conforman esta función, han sido relacionadas con procesos de corrupción, tanto por instancias judiciales nacionales, como internacionales. El controvertido Consejo de Participación Ciudadana, normado por Ley Orgánica<sup>24</sup> de 2009, en la práctica codiciado por los actores políticos para influir en el nombramiento de autoridades, es el encargado de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público. A su vez, la Defensoría del Pueblo, regulado por Ley Orgánica<sup>25</sup> del año 2019,

24 Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22, de 9 de Septiembre de 2009. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org8.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org8.pdf)

25 Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 481, de 6 de Mayo de 2019. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ley-Org%C3%A1nica-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.pdf>



tiene como función la tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de aquellos que estén fuera del país. Se hace imperativo una revisión, reforma o supresión de la Función o de algunas de las entidades que la conforman, para impulsar una participación real, efectiva y activa en todo el ciclo de la política pública, en particular de las políticas de justicia en el Ecuador.

#### **b. Función Electoral: Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral**

La Función Electoral está a cargo de garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. Está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, que tienen sus sedes en Quito, con jurisdicción nacional. Se rigen por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

El Consejo Nacional Electoral está encargado fundamentalmente de organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones (Art. 291 de la CRE), mientras que el Tribunal Contencioso Electoral conoce y resuelve sobre los recursos electorales, sanciona el incumplimiento de normas electorales y constituye jurisprudencia electoral.

#### **c. Función Judicial: Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura**

La CRE en el Art. 178 determina como órganos jurisdiccionales a la Corte Nacional de Justicia, a las cortes provinciales de justicia, a los tribunales y juzgados que establezca la ley y a los juzgados de paz. El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

La Corte Nacional de Justicia es el máximo órgano de administración de “justicia ordinaria”, tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede es Quito. Entretanto, el Consejo de la Judicatura, tiene entre sus funciones definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, así como velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial. El Art. 318 del COFJ le atribuye al Consejo de la Judicatura la adopción de “planes, programas y proyectos de gobierno abierto con la finalidad de promover una gestión judicial basada en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana, así como el uso de tecnologías e innovación. Este modelo de Justicia Abierta redefinirá la relación entre la ciudadanía y la Función Judicial y garantizará el fortalecimiento del Estado de derechos y justicia.”

#### **d. Órganos autónomos de la Función Judicial: Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado**

La CRE en el Art. 178 establece a la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado como órganos autónomos de la Función Judicial. Mientras que la Defensoría Pública tiene como fin garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de aquellas personas no pueden contratar los servicios de defensa legal. La Fiscalía General del Estado dirige la investigación penal y, de hallar mérito, acusa a los presuntos infractores ante las y los magistrados competentes e impulsa la acusación durante la sustanciación del juicio penal.

#### **e. Corte Constitucional**

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Tiene jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Se rige por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>26</sup>, que determina su organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de sus atribuciones.

### **5. ESTADO ABIERTO EN ECUADOR**

Ecuador ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2018 y, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior, entidades públicas, autoridades, funcionarios y ciudadanos, co-creó y propuso su Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) para el período 2019-2022<sup>27</sup>. El PAGA se concretó en un total de 10 compromisos que abordaban temáticas vigentes y de máxima relevancia nacional como la innovación ciudadana, la violencia de género o la simplificación de trámites y procesos.

Para la concreción de este Plan de Acción se conformó una instancia de involucramiento de actores relevantes del sector público, organizaciones de la sociedad civil y academia a través del Grupo Núcleo, encargado de la co-creación y del acompañamiento a la implementación y monitoreo del mismo<sup>28</sup>. El PAGA también incluyó un compromiso de reforma ligado a la temática de justicia a través del Compromiso No. 4: "Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)"<sup>29</sup>. Mediante este compromiso, el gobierno ecuatoriano se propuso impulsar la ratificación del Acuerdo

26 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, 22 de Octubre de 2009. [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)

27 Vid. <https://www.opengovpartnership.org/documents/ecuador-action-plan-2019-2022/>

28 Vid <https://www.gobiernoabierto.ec/>

29 Vid <https://www.opengovpartnership.org/members/ecuador/commitments/EC0004/>

Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (también conocido como Acuerdo de Escazú), que cuenta entre sus metas con un incremento en los niveles de acceso a la justicia en materia medioambiental (CEPAL, 2018).

En un contexto, como ya se ha señalado, en el cual las distintas funciones del Estado van integrando una perspectiva de apertura para incluir a la ciudadanía en la resolución de hitos claves para el desarrollo de sus competencias, la Función Judicial, en aplicación de las últimas reformas a su Código Orgánico, generó asimismo su primer Plan de Justicia Abierta, motivo del presente estudio (Consejo de la Judicatura, 2021).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 del gobierno del Ecuador, bajo el objetivo de fomento a la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción

(Objetivo 15), plantea la política de impulso al Gobierno Abierto, el cual "...como modelo de gestión, representa una oportunidad para crear las instituciones, formales e informales, que permitan la participación ciudadana plena, en todos los procesos de formulación e implementación de políticas públicas y de esa forma consolidar el control social y la lucha contra la corrupción..." (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Este Plan tiene como antecedente el Plan de Gobierno Electrónico (2018-2021), que tuvo como principio el uso de tecnología por parte del sector público con el objetivo de agilizar procesos y fomentar la transparencia y la participación (MINTEL, 2018).



## **PARTE III:**

# **ANÁLISIS DEL ESTADO DE SITUACIÓN DEL SECTOR JUSTICIA RESPECTO DE LA JUSTICIA ABIERTA**

## 1. ANÁLISIS DE DISEÑO DE LA POLÍTICA DE JUSTICIA ABIERTA

El Plan de Justicia Abierta 2021-2023 aprobado por el Consejo de la Judicatura representa la posibilidad de llevar adelante un cambio sustantivo en la provisión de Justicia en el Ecuador. Según se recoge de varias de las entrevistas realizadas, el sector justicia ecuatoriano se encuentra en la actualidad carente de liderazgos claros o de espacios de debate que permitan consensuar con la sociedad civil medidas concretas de reforma, por lo que esta iniciativa por parte del órgano de gobierno de la Función Judicial podría potencialmente ser el inicio de una nueva etapa, principalmente para aquellas personas para las cuales el acceso a la justicia representa un desafío particular (personas en situación de vulnerabilidad, o bien aquellas no vinculadas al ejercicio de la abogacía, ni habituadas a interactuar con las instituciones). Si bien es un importante esfuerzo el realizado por el Consejo de la Judicatura, existen aún deficiencias en el diseño del Plan que surgen de un análisis del documento y que asimismo fueron abordadas en las entrevistas realizadas.

Es así que, como aspecto destacable de las entrevistas mantenidas entre el equipo consultor y las autoridades de las instituciones de la función judicial, en particular el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, surge la manifiesta predisposición institucional de avanzar en el desarrollo de una política de Justicia Abierta integral, que incorpore estos principios a la gestión judicial, más allá de los problemas y las deficiencias de diseño que se evidencian en el análisis del documento del Plan existente a la fecha, las cuales se detallan a continuación.

En primer lugar, el texto aprobado por el Consejo de la Judicatura, pese a su título de Plan, no es tal, al menos en el sentido en el que se lo entiende en el ámbito de las reformas de Estado Abierto (OGP, 2022c). A pesar de existir en su cronograma de implementación, hitos de intercambio con organizaciones de la sociedad civil y de la academia a lo largo de las tres fases del Plan (Difusión y promoción; Implementación; Seguimiento, evaluación y control), de las entrevistas realizadas se concluye que dichas instancias no se han efectivizado. Esta ausencia de participación por parte de instituciones y organizaciones interesadas desde el diseño mismo de la política, recogida por la amplia mayoría de las personas entrevistadas y admitida por el Consejo de la Judicatura, tiene como resultado que no se pueda hablar de Plan, dado que las etapas que lo componen no pueden ser verificadas ni evaluadas, salvo de forma interna por el Consejo de la Judicatura. El mismo Consejo admite que la construcción del Plan no fue participativa y que se requiere en primer lugar realizar un diagnóstico de lo actuado hasta el momento utilizando datos fiables y verificables, los cuales deberían ser puestos a disposición de los interesados, como primer paso para mejorar el proceso.

Otro problema de diseño reside en el modo en que las actividades propuestas instrumentan las líneas generales de acción y los objetivos planteados. El Plan propone en su punto 4.3 un listado de líneas generales de acción, en su punto 5 otro de veinte acciones, planes, programas o proyectos a implementar y al final un cronograma referencial de implementación. El problema de diseño que se observa es que los tres elementos (las líneas generales de acción,

las acciones y el cronograma) no se encuentran armonizados entre sí. Esto significa que las líneas generales de acción plantean algunas directrices muy generales, que luego no guardan clara relación con las acciones propuestas y que luego tampoco se ven reflejadas en el cronograma de implementación. Por otra parte, entre las acciones propuestas solo se incluye en algunos casos una entidad responsable por su implementación, lo que dificulta efectuar un seguimiento efectivo de estas. Este problema de diseño lleva a que las acciones propuestas, aquello más directamente medible para poder verificar la implementación del Plan, se quedan en enunciados aislados, “retóricos”, en el mal sentido del término, sin elementos concretos para su implementación, sin institución responsable y sin indicadores que permitan hacer un seguimiento de su desempeño.

Un tercer problema de diseño tiene que ver con la naturaleza misma de varias de las acciones propuestas, donde una buena parte plantea la modificación de procesos internos en la gobernanza de datos de las instituciones, como por ejemplo la acción 8 (“Integrar más datos de diferentes fuentes al Datawarehouse -almacén de datos- institucional para hacer un análisis holístico”) o el número 11 (“Capacitación a operadores de justicia sobre el uso del sistema eSATJE para un adecuado registro de información”), que podrían canalizar mejoras efectivas en el funcionamiento de la gestión de datos hacia el interior de las instituciones, pero no necesariamente suman valor agregado en términos de apertura, participación e inclusión vinculados a los pilares de JA enunciados en la Parte I.

### **a. Transparencia y acceso a la información**

De las entrevistas realizadas surge que, a partir de la pandemia de COVID-19, se avanzó en el refuerzo de instancias de justicia electrónica, digitalizando varias gestiones y mejorando los sistemas de gobernanza interna de datos de varias de las instituciones, como la Corte Constitucional, la Corte Nacional y la Defensoría Pública, por citar ejemplos. A pesar de este cambio positivo, en concordancia con lo que se enunció en el párrafo anterior, es preciso aclarar que la implementación de procesos de justicia electrónica no necesariamente equivale a una mayor apertura de cara a la sociedad, ni tampoco una mejora en términos de acceso a la información ni de transparencia, al menos en los términos entendidos desde la visión de JA, ya que no fueron puestos a disposición del público de manera oportuna y completa, en formatos abiertos y reutilizables. Esto quiere decir que, si bien acciones como, por ejemplo, la enunciada en el número 11 del Plan de Justicia Abierta del Consejo de la Judicatura (“Capacitación a operadores de justicia sobre el uso del sistema eSATJE para un adecuado registro de información”) son fundamentales como punto de partida para poder contar con datos de calidad sobre el ingreso y gestión de causas al sistema, estas representan sólo un primer paso hacia una apertura, que aún queda incompleta.

Un reclamo que se observa con claridad desde las organizaciones de la sociedad civil y de la academia consultadas es que acceder a la información pública de las instituciones de justicia sigue siendo, a pesar de la voluntad de algunas autoridades institucionales y de las

mejoras efectuadas, una actividad que depende en gran medida de la experticia de la persona u organización requirente, así como de la voluntad política de las autoridades y del funcionario público delegado para tal efecto (aspectos que a veces no coinciden, lo que genera una sensación de cuestionamiento en su labor cuando se les solicita brindar información). La sensación que sigue prevaleciendo es la de que el acceso a la información judicial es un privilegio y no un derecho accesible a cualquier persona, que es el objetivo central del pilar de transparencia y acceso a la información.

Por otra parte, un aspecto que figura en varias de las entrevistas es la impresión generalizada de que lo nacional y lo local representan dos dimensiones muy dispares en la justicia ecuatoriana, donde las desigualdades en términos de infraestructura o conectividad afectan de manera negativa el acceso a la información en varias zonas del país.

Otro aspecto que se observa a lo largo de la investigación es, en materia de transparencia activa (es decir, brindar información de forma unilateral, sin requerimiento específico por parte de un peticionario particular) una limitación de parte del sector justicia a lo estrictamente estipulado por la LOTAIP, a lo cual se le suman algunos esfuerzos aislados e inarticulados entre sí de parte del Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado. Como se verá, algunos servicios e información en línea sobre causas y buscadores de jurisprudencia, lo cual no es suficiente para poder hablar de un sistema en el cual una persona sin conocimientos especializados logre tener un mapeo completo de su proceso.

El Plan de Justicia Abierta del Consejo de la Judicatura proyectó algunas actividades relevantes en materia de transparencia y acceso a la información, tales como el desarrollo de un proyecto de datos abiertos de forma conjunta con los órganos jurisdiccionales, administrativos, autónomos y auxiliares de la Función Judicial (acción 7), la publicación de productos en formatos abiertos para su fácil reutilización (acción 12), o la socialización de diversos índices estadísticos (acciones 14 a 19). Algunos de estos elementos ya son, como veremos, realizados de forma aislada o parcial, lo cual significa que existe un inicio indicio de factibilidad para su concreción, que resta ser llevado a cabo por las autoridades competentes.

A continuación, se incluyen análisis de los sitios web incluidos en el mapeo institucional (Punto 4) que se consideran dentro del sector justicia, a fin de describir las medidas de transparencia activa implementadas.

### **a.1. Análisis de sitios web institucionales**

**El Consejo de la Judicatura publica en su página web<sup>30</sup>, en cumplimiento del Art. 7 de la LOTAIP, datos estructurales sobre su funcionamiento, tales como organigramas, listados de personal, remuneraciones o procesos de contrataciones.**

Dichos datos, de actualización mensual, se encuentran en formato PDF, lo cual dificulta su procesamiento en comparación con otros formatos como podrían ser XLS o CSV. Los sitios

30 Vid. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/>



web brindan acceso a normativa relevante, así como, en lo que respecta a publicación de casos (sentencias, documentos y resoluciones judiciales, en formato texto) permiten acceder a las resoluciones de su pleno, así como a sentencias de la Corte Constitucional, de la Corte Nacional de Justicia y de Unidades Judiciales, Tribunales y Cortes provinciales, en todos los casos en formato PDF (lo cual dificulta su procesamiento, en comparación con otros formatos como DOC o XML).

Un aspecto positivo destacado de este sitio web es que cuenta con la sección La Justicia en Cifras<sup>31</sup>, que realiza rendición de cuentas sobre la productividad de las y los magistrados de todo el país, divididos por materia, brindando datos estadísticos agregados (es decir, no se detalla cada uno de los casos, sino que se brindan cifras totales) en archivos descargables formato XLS. Dos aspectos a señalar son, por una parte, que los listados incluyen a las y los juzgadores temporales, mientras que por otra parte se aclara que lo que se brinda son únicamente datos de productividad (promedio mensual de resolución de causas y cantidad de causas en trámite), lo cual no está relacionado con los procesos de evaluación efectuados. Esta sección por sí misma da la pauta de que, si bien existe un amplio campo de mejora, el Consejo de la Judicatura cuenta ya con la factibilidad de generar y publicar información en formatos reutilizables, lo que supone la existencia de una capacidad instalada previa (como se verá más adelante respecto del

portal de femicidios) para la profundización de las medidas de transparencia activa desde una perspectiva de Justicia Abierta.

El sitio web brinda, asimismo, acceso al eSATJE, el cual contiene parámetros sencillos de búsqueda de causas. (Si bien seguir un caso en particular a través del sistema no es sencillo, dado que la información que contiene no está estandarizada). Por otra parte, el sistema permite acceder a información sobre una causa particular, (para acceder a la consulta es necesario conocer, como mínimo, el número de proceso o los nombres de las partes), pero no se puede, por ejemplo, ver las causas por los jueces que las tramitan, o acceder a conjuntos de datos con agrupamientos de causas por materia o por período. De esto resulta que esta podría no ser considerada una web con información útil para la ciudadanía, ni para los investigadores, en los términos planteados desde la Justicia Abierta.

**En cuanto a la *Corte Constitucional*, surge de las entrevistas que se perciben mejoras en la difusión de la información generada desde la última renovación parcial.**

Esta publica en su sitio web<sup>32</sup> de la misma forma que el Consejo de la Judicatura, documentos en formato PDF siguiendo la nomenclatura del Art. 7 de la LOTAIP. Asimismo, se presentan, también en formato PDF, los informes anualizados de rendición de

31 Productividad de las y los juzgadores a nivel nacional: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/productividadjuzgadores>

32 Vid. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

cuentas y las convocatorias y orden del día del pleno. La página provee asimismo un buscador de sentencias y otro de causas, así como un boletín jurisprudencial de carácter mensual en formato PDF. A pesar de esto, como se señaló asimismo para el Consejo de la Judicatura, no se publican conjuntos de datos ni estadísticas jurisdiccionales que reflejen de forma global la actividad de la Corte.

Como aspecto a destacar de este sitio web, se encuentra un repositorio especial<sup>33</sup> con documentación relativa al control de constitucionalidad y seguimiento, en el marco de la pandemia de COVID-19, de las sentencias 1-20-EE/20<sup>34</sup> y 2-20-EE/20<sup>35</sup> sobre categorías tales como derecho a la salud, víctimas de violencia basada en género o acceso a la información, libertad de expresión y protesta pública.

**En lo que respecta a la web de la Corte Nacional de Justicia, el apartado de transparencia de su sitio web<sup>36</sup>, redirige hacia los datos publicados por el Consejo de la Judicatura.**

El sitio web ofrece precedentes jurisdiccionales y resoluciones, así como un buscador de jurisprudencia (SIPJUR), todo en formato PDF. Este sitio web no publica los procesos de casación que tramita la Corte Nacional

de Justicia, así como tampoco contiene información sobre la calificación, estado o trámite de las causas. Finalmente, cuenta con un calendario de audiencias, pero este se presenta como una imagen que no es procesable por medios mecánicos electrónicos.

**La Fiscalía General del Estado cuenta con una página web<sup>37</sup> donde bajo la etiqueta de *transparencia* se publica la información requerida por el Art. 7 de la LOTAIP en formato PDF, siguiendo la nomenclatura de la norma. Además, publica algunas decisiones, también en formato PDF, según lo requiere la Corte Constitucional.**

Un aspecto relevante de este sitio web es que hace una publicación de estadística criminal en la sección analítica<sup>38</sup>, donde a través de un tablero interactivo basado en Microsoft Power BI se brinda información sobre los delitos de robo (conteniendo información sobre modalidades, localización por provincia y cantón, horario del hecho, etc.) y muertes de mujeres, ya sea por femicidio o muerte en otro contexto delictivo (esta sección puede cruzarse por localización por provincia y cantón, caracterización de la víctima, del evento, estado de la causa, etc.). Si bien estos datos son estadísticos y no son descargables, cabe destacar en este caso el

33 Vid. Disposiciones EE/COVID-19: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/seguimiento-1-20-ee-y-2-20-ee.html>

34 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1-20-EE/20: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=1-20-EE/20#:~:text=Sentencia%3A%20No.,1%2D20%2DEE%2F20&text=MOTIVO%3A,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>.

35 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 2-20-EE/20: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=2-20-EE/20#:~:text=Sentencia%3A%20No.,2%2D20%2DEE%2F20&text=TEMA%20ESPEC%3%8DFICO%3A,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>

36 Corte Nacional de Justicia: <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/>

37 Fiscalía General del Estado: <https://www.fiscalia.gob.ec/>

38 Analítica: <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica/>

esfuerzo como parte de la capacidad instalada previamente mencionada por parte de esta institución en particular, para una mejora futura en la publicación de esta información utilizando formatos acordes a la visión de Justicia Abierta. En términos del pilar de rendición de cuentas, cabe destacar asimismo en este sitio web, la posibilidad de realizar seguimientos de denuncias realizadas<sup>39</sup>.

**En lo que respecta a la Defensoría Pública, su sitio web<sup>40</sup> publica la misma información que requiere la LOTAIP, así como los informes anuales de rendición de cuentas.**

Como aspecto positivo, se publican historias sobre algunos casos emblemáticos de intervención de la defensa, aunque no es posible encontrar información de ningún tipo sobre los defensores, la asignación de causas o la carga de las defensas.

**Finalmente, el sitio web<sup>41</sup> del Tribunal Contencioso Electoral brinda la información requerida por la LOTAIP al igual que en otras webs, al tiempo que cuenta con un buscador de causas contencioso electorales, con un motor de búsqueda por año, número de causa, accionante, etc., que brinda documentos sobre cada causa en formato PDF.**

Por otra parte, hay un buscador de jurisprudencia electoral, que presenta los casos también en formato PDF. La web brinda además acceso al calendario actualizado de audiencias y sesiones.

## **a.2. El portal de datos sobre femicidios**

Por parte de diversos actores entrevistados se destaca de forma especialmente positiva la publicación por parte del Consejo de la Judicatura de la herramienta dinámica de visualización de datos de femicidio y muertes violentas contra mujeres en Ecuador<sup>42</sup>, a través de la cual se publican datos estadísticos actualizados sobre femicidios a través de un tablero interactivo basado en la herramienta Tableau. Dicha publicación permite conocer, de manera desagregada por provincias y cantones, aspectos tales como: el número de víctimas (ver *Imagen 1*), su caracterización (dividida por las variables de edad, etnia, nivel educativo, etc.), o la caracterización del hecho violento (el entorno rural o urbano, el lugar del hecho, el tipo de arma utilizada y el vínculo entre víctima y victimario), todo lo cual permite establecer políticas de control inteligentes.

39 Consulta de denuncias: <https://www.fiscalia.gob.ec/consulta-de-noticias-del-delito/>

40 Defensoría Pública del Ecuador: <https://www.defensoria.gob.ec/>

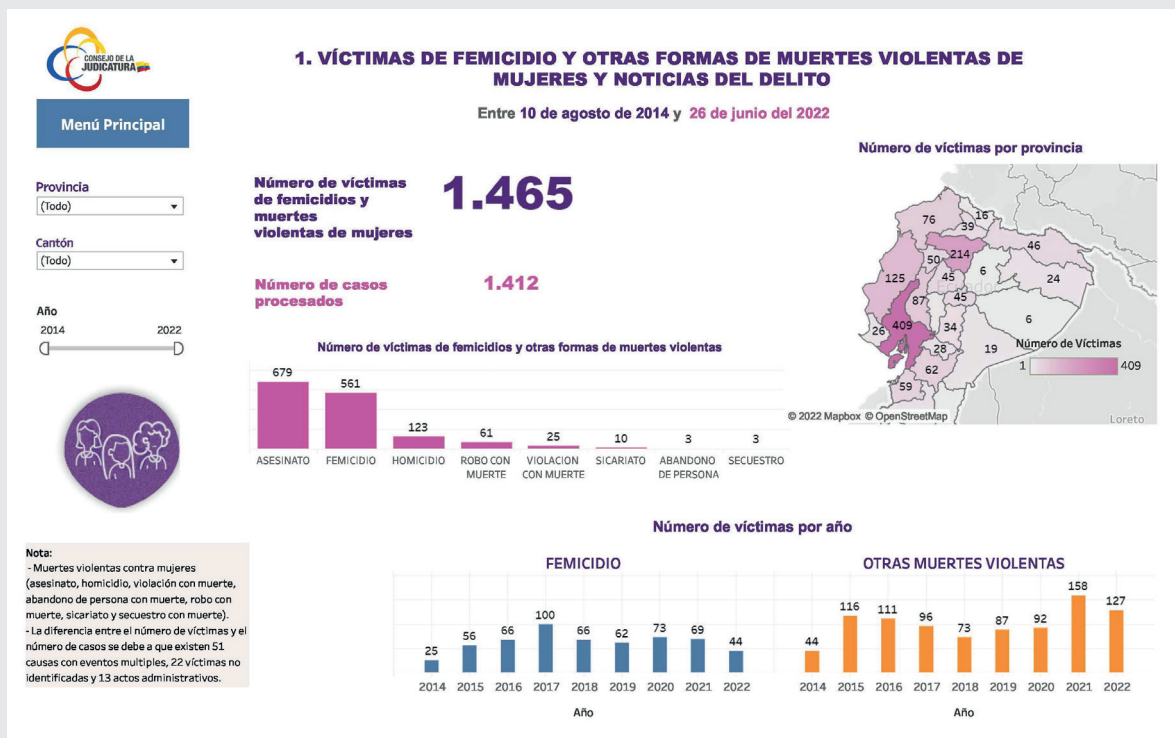
41 Tribunal Contencioso Electoral: <https://www.tce.gob.ec/>

42 Consejo de la Judicatura, *Herramienta dinámica de visualización de datos de femicidio y muertes violentas contra mujeres en Ecuador*: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/victimas%20de%20femicidio.htm>



**IMAGEN 1.**

Herramienta dinámica de visualización de datos de femicidio y muertes violentas contra mujeres en Ecuador



Tomado el 14 de abril de 2022 de: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/genero>

Si bien, a este portal no puede accederse directamente desde el sitio web del Consejo de la Judicatura (lo cual resulta inexplicable, dado que el sitio web cuenta de hecho con un botón titulado Violencia de Género<sup>43</sup>), este es señalado por gran parte de las personas entrevistadas como muestra de avance en el cumplimiento de la responsabilidad de brindar a la ciudadanía información fiable sobre un tema en extremo sensible, que hace un sector especialmente vulnerable en lo que respecta al acceso a sus derechos, que asimismo permite la rendición de cuentas y la trazabilidad de

aquellos casos que no avanzan y permite medir la celeridad del sistema de justicia, que es el aspecto en el cual a menudo se centra la percepción ciudadana. Según se señala desde el Consejo de la Judicatura, esta herramienta es el resultado de un proceso participativo y de construcción conjunta en el que colaboraron colectivos, organizaciones de mujeres, gremios, academia y organizaciones de la sociedad civil.

Como se señaló respecto de las secciones: La Justicia en Datos del Consejo de la Judicatura y Analítica de la Fiscalía General del Estado,

43 Violencia de Género: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/genero>

este portal demuestra la capacidad técnica e institucional instalada en algunas instituciones del sector justicia de ofrecer datos verídicos, lo cual podría llegar a ser el germen de mayores medidas de transparencia y acceso a la información.

Un aspecto especialmente destacable de esta herramienta, que hace al pilar de rendición de cuentas, es la inclusión de un apartado denominado “Línea de tiempo” que, utilizando los datos disponibles en el eSATJE, permite efectuar una búsqueda a través del número de la causa que da como resultado un seguimiento del estado procesal, incluyendo fecha de inicio y finalización de cada hito procesal (investigación previa, instrucción fiscal, evaluación y preparatoria de juicio, juicio, apelación o casación).

A pesar de que esta herramienta se centra en la publicación de estadísticas a través de una visualización y no de datos estructurados, granulares y procesables (es decir, que no se publica un conjunto de datos que liste cada uno de los femicidios, lo cual permitiría su libre uso mediante el procesamiento de datos), su existencia da indicio de que, en definitiva, existe un germen para la implementación de una visión de Justicia Abierta, o que al menos existe conciencia por parte de las instituciones de los beneficios que puede tener la adopción de esta perspectiva. Según surge de entrevistas con actores relevantes, esta herramienta es de uso habitual por parte de actores de la academia y el periodismo, al mismo tiempo que es destacada como un esfuerzo de apertura desde diversos sectores de la justicia.

## **b. Rendición de cuentas**

En materia de rendición de cuentas, como se mostró en el análisis del punto previo, las instituciones del sector justicia cumplen en líneas generales con lo establecido por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en materia de presentación de informes anuales. A esto se le suma, como se mencionó más arriba, la información en materia de productividad que provee la sección La Justicia en Cifras y la posibilidad de trazar tiempos procesales que provee la herramienta de visualización sobre femicidios, que también contribuyen a la rendición de cuentas en la materia. Más allá de esto, como sucedía con el pilar de transparencia y acceso a la información, se observa un muy amplio abanico de posibilidades que, sin estar previstas en una Ley, podrían ser aprovechadas.

Por otra parte, un aspecto ampliamente abordado en las entrevistas es la percepción de una ausencia de transparencia y trazabilidad en los mecanismos de nombramiento de jueces y de asignación de causas, cuya mejora podría aportar al pilar de rendición de cuentas en la visión de Justicia Abierta. A criterio de los entrevistados, estos procesos no están siendo transparentes y la aplicación de medios tecnológicos no ha aportado en suficiente medida a ello, lo que representa un aspecto a mejorar.

Otro asunto clave que se señaló como punto débil en lo que respecta a este pilar es la ausencia de iniciativas de lenguaje claro y comprensible. En un déficit que resulta común a todo el sector justicia en la región, el lenguaje

judicial, especialmente en lo que respecta a las sentencias, que deberían ser comprensibles por cualquier persona sin formación legal, resulta en la práctica innecesariamente árido y críptico, lo cual dificulta su comprensión. En este sentido, se ha planteado en las entrevistas como vía de mejora el trabajo conjunto con los medios de comunicación y la academia para lograr un acercamiento desde el lenguaje a la sociedad, abandonando paulatinamente el lenguaje excesivamente técnico y clarificando los derechos y obligaciones emanados de las decisiones judiciales. Por otra parte, se plantea la propuesta de implementar iniciativas de lenguaje simple y claro que tengan por función procesar y explicar lo relevante de las sentencias para lograr una mayor difusión y comprensión. Se observó durante las entrevistas, en particular por parte de las representaciones de las instituciones académicas, buena predisposición a encarar la creación de programas de formación dirigidos a comunicadores sociales para capacitarlos en la comunicación sencilla de contenido jurídico técnico.

Por parte de la Corte Nacional de Justicia existen, en función del pilar de rendición de cuentas, instrumentos destacables como la Bitácora Jurisdiccional<sup>44</sup>, que resume algunas sentencias y resoluciones relevantes, así como la adopción reciente de la obligación de incorporar un acápite a las sentencias denominado “sentencia de fácil comprensión”.

En lo que respecta al Plan de Justicia Abierta del Consejo de la Judicatura, por su parte, existen varias actividades proyectadas en este sentido tales como la implementación

de un sistema de seguimiento de decisiones y sentencias internacionales y nacionales en materia de derechos humanos (acción 16), la campaña *free press* (comunicados de prensa) de eventos, coberturas, audiencia pública, impugnaciones, cierre del concurso, posesión de jueces, cadena nacional, campaña sobre líneas de atención ciudadana (acción 7), o la actualización del Código de Ética de la Función Judicial (acción 20), las cuales, de realizarse, podrían colaborar a fortalecer este pilar.

### **c. Participación y colaboración**

En lo que respecta al pilar de participación, en particular a aquello que hace al involucramiento de organizaciones de la sociedad civil, la visión percibida en general en las entrevistas se orienta más bien hacia una ausencia de mecanismos estables, más allá de algunos casos puntuales como por ejemplo la creación de la herramienta con información sobre femicidios del Consejo de la Judicatura. En particular, por parte de este último, se han relatado algunas iniciativas incipientes de participación de la sociedad civil, tanto para la evaluación de lo implementado en el marco del Plan de Justicia Abierta como para la co-creación de un compromiso en el marco del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Ecuador en la Alianza para el Gobierno Abierto, pero estas no han sido aún implementadas.

En un sentido similar se expresó la Corte Constitucional, que planteó la iniciativa de hacer grupos focales y encuestas para poder conocer las percepciones de los usuarios sobre su funcionamiento, pero que aún no se

---

44 Corte Nacional de Justicia, Bitácora Jurisdiccional: <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/Bitacora-Jurisdiccional.pdf>

han iniciado. Por parte de la Corte Nacional de Justicia, la realización de conversatorios con organizaciones de la sociedad civil bajo el formato de La Corte Escucha es una actividad destacada de fomento de la participación pública.

Se ha observado, en lo relativo al pilar de participación, el uso de redes sociales como Twitter o Facebook, si bien el uso es en general más bien unidireccional y se limita a documentar actividades institucionales, lo cual no tiende a generar interacciones con la ciudadanía. En este sentido es valorable el uso por parte de la Corte Constitucional<sup>45</sup>, que sí utiliza las redes sociales para referirse y resumir el contenido de algunas sentencias, así como la Defensoría Pública, que informa sobre actividades de asesoramiento en el territorio<sup>46</sup>. Resulta destacado, en este aspecto, que recientemente la Corte Nacional de Justicia haya solicitado a las distintas cortes provinciales la apertura y el mantenimiento de cuentas en redes sociales para la difusión de sus actividades.

En lo que respecta al pilar colaborativo entre instituciones, se recoge un reconocimiento desde la mayor parte de las instituciones de su importancia, si bien se admite asimismo que, en los hechos, esta no es fácil de llevar adelante a causa de cuestiones de institucionalidad. Es

probable, en este sentido, que instancias como la Alianza para el Gobierno Abierto sirvan de espacio para iniciar las conversaciones necesarias para materializar la colaboración y presencia de otros actores sociales.

Por otra parte, los testimonios recogidos desde la academia son enfáticos en recalcar su interés en colaborar con el sector justicia desde el punto de vista formativo y de construcción de capacidades institucionales, así como de construcción de ciudadanía, condicionando su participación a iniciativas o procesos con objetivos claros, concretos, viables y sostenibles. Por el lado de la academia, se destaca la colaboración con la Función Judicial en materia de capacitación en el marco de la Escuela de la Función Judicial, así como mediante la realización de seminarios y cursos específicos.

La política de Justicia Abierta del Consejo de la Judicatura plantea algunas líneas de acción en este sentido, tales como el desarrollo de un entorno digital que propicie la interacción con la ciudadanía y permita conocer sus necesidades y expectativas (acción 5), o la interoperabilidad con otras instituciones del sector justicia (acción 13), todos aspectos claramente demandados y destacados durante las entrevistas.

45 Corte Constitucional: <https://twitter.com/CorteConstEcu>

46 Defensa Pública: <https://twitter.com/Defpublicaec>





## **PARTE IV:**

# **DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES**



La OGP en su Informe Global de Justicia Abierta remarca que “la apertura de los sistemas judiciales requiere de trabajo proactivo de muchos actores” (OGP, 2019, p. 6), comprendidos en tres sectores principales como son las OSC, la academia y desde luego los organismos de la Función Judicial. Al contrastar el marco teórico de JA y la delimitación de cada uno de los componentes, con el ordenamiento jurídico vigente, la información recogida de la revisión de sitios web institucionales y el conjunto de entrevistas escritas, híbridas y virtuales realizadas, tanto para la recolección de información como para la validación de resultados, es factible destacar fortalezas, identificar desafíos y proponer recomendaciones en relación a la normativa de JA en el país, información y datos, así como para la interacción de los tres grupos de actores relacionados con el sistema judicial.

El ordenamiento constitucional ecuatoriano vigente hereda una rica tradición en el reconocimiento de la participación como elemento clave para la política pública. El COFJ, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y demás normativa legal incorporada al presente informe, desarrollan los demás pilares de JA y se constituyen en una fortaleza normativa a destacar. Ahora bien, la actualización que demanda la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, presenta el desafío de profundizar en la apertura de datos, requerida tanto para trabajo colaborativo, como principalmente para la rendición de cuentas en el sistema judicial. Mientras el ordenamiento jurídico incorpore nuevas instancias colaborativas que impulsen la innovación en el sistema judicial,

la inteligencia colectiva impulsará los primeros pasos para “la creación de sistemas judiciales más justos” (OGP, 2019, p. 6).

Si bien cada organismo de la función judicial tiene su propia plataforma para la gestión en línea de sus procesos, lo cual constata la generación de una amplia y abundante gama de datos, el sistema judicial se enfrenta al gran desafío de avanzar en proyectos de homologación y unificación de plataformas, para que proyectos como el expediente único judicial, le permitan al usuario un fácil acceso y uso de los servicios judiciales en línea, virtuales y digitales. Se identifican interesantes experiencias como la herramienta de datos sobre femicidios, el uso de redes sociales para una mayor apertura de los organismos de justicia, las audiencias virtuales, el cumplimiento de los requerimientos de transparencia de la LOTAIP. Se recomienda profundizar en apertura de datos y principalmente en la interconexión e interoperabilidad de los sitios web de los organismos de justicia, lo cual puede constituirse en un promisorio reto para que desde la ciudadanía y la academia se impulse un sitio web único para el sistema judicial en Ecuador.

Es indispensable destacar la convicción de apertura de parte de las máximas autoridades de los organismos de justicia en el Ecuador y el compromiso de impulsar la Justicia Abierta en el país. Sin embargo, uno de los principales desafíos está en difundir el conocimiento y la aplicación de los pilares de JA en todos los operadores de justicia; evitar el elitismo y la tecnocracia, mal endémico en el país, más aún cuando se constata una marcada centralización y una evidente disparidad entre los sectores urbanos y rurales, así como entre Quito,

Guayaquil y Cuenca, con los demás cantones del país. El reto de difusión de conocimientos y capacitación en materia de JA demanda nuevamente la interacción con sectores de las OSC y primordialmente con la academia. Como recomendación clave para la mejor interacción con la ciudadanía está en promover el lenguaje judicial claro y comprensible, para la democratización de los servicios judiciales.

Las instituciones de educación superior probablemente son el sector con mayores oportunidades para aportar en materia de JA, especialmente en sus Facultades de Derecho. La academia está en la facultad de impulsar proyectos de vinculación e investigación<sup>47</sup> para fomentar la sensibilización, capacitación y formación en JA, innovar en materia de lenguaje judicial accesible e inclusivo; así como a explorar mecanismos de seguimiento y evaluación a las políticas nacionales de justicia. La compleja realidad vigente, con crisis en los sistemas penitenciarios, graves denuncias en materia de corrupción y la desconfianza en

las instancias judiciales, resalta un escenario para que, desde la academia: facultades de jurisprudencia, de administración de empresas, de ingeniería de la construcción se impulsen agendas para fortalecer la JA en Ecuador.

Las OSC, encomiables en sus permanentes esfuerzos por difundir conocimientos en materia de JA, enfrenta el reto de promover una mayor articulación, en particular con los actores sociales relacionados con el sistema judicial como son las agremiaciones de abogados, notarios, funcionarios judiciales e instituciones de educación superior, por citar los principales ejemplos. Es imperativo fortalecer el tejido social relacionado con la justicia en el país. Como se ha detallado en el presente Informe, se evidencia un ordenamiento jurídico que reconoce a los pilares de JA; sin embargo, es preciso ahora promover, impulsar y consolidar una cultura de Justicia Abierta en el país, en la cual todos los actores sociales sientan confianza y compromiso para co-diseñar, co-crear y co-evaluar la política nacional de justicia.

47 Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298, de 12 de octubre de 2010, "Art. 107.- Principio de pertinencia.- El principio de pertinencia consiste en que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural. Para ello, las instituciones de educación superior articularán su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales; a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología".

**Como resultado del relevamiento realizado, se considera que las principales fortalezas detectadas para implementar una política de Justicia Abierta en el Ecuador son:**

- Normativa favorable a la JA, que incluye a la Función Judicial como sujeto obligado a brindar información pública y a rendir cuentas;

---

- Existencia de un Plan de Acción de JA;

---

- Conocimiento sobre la temática de JA entre las altas autoridades de las instituciones de justicia y predisposición favorable de avanzar en esa dirección;

---

- Nuevo equipo a cargo de JA en el Consejo de la Judicatura;

---

- Conciencia y voluntad por parte de la sociedad civil para avanzar hacia una JA;

---

- Instituciones que cumplen de forma iterativa con los requisitos mínimos de acceso a la información según la ley;

---

- Publicación de datos en formatos cerrados que muestran la existencia de bases de datos estructuradas que podrían abrirse;

---

- Múltiples documentos y materiales publicados;

---

- Herramienta de publicación de datos sobre femicidios;

---

- Ensayos previos de co-creación y colaboración en materia de Gobierno Abierto (Grupo Núcleo, publicación de datos sobre femicidios a iniciativa del Consejo de la Judicatura con participación de organizaciones de la sociedad civil).

**Por otra parte, los principales desafíos detectados son:**

- Escasez y recambio frecuente de liderazgos con responsabilidad institucional comprometidos con la JA;
- Ausencia de compromisos institucionales con la JA;
- Plan de Acción de JA construido sin participación de sociedad civil y con falencias de diseño;
- Conocimiento sobre la temática de JA limitado a las altas autoridades de las instituciones de justicia;
- Insuficiencia de canales para la participación efectiva de la sociedad civil que podrían propiciar procesos de apertura;
- Confusión conceptual generalizada entre justicia electrónica y JA, así como sobre las implicancias de la JA para la administración de justicia;
- Falta de colaboración y de trabajo conjunto entre las diversas instituciones del sector justicia;
- Brecha entre el desarrollo a nivel técnico entre las instituciones centrales de justicia y las locales;
- Inexistencia de publicación de datos en formatos abiertos y escaso conocimiento técnico al respecto;
- Desconocimiento sobre JA en actores clave como abogados, funcionarios judiciales y usuarios del sistema;
- Escasez de instituciones de sociedad civil con trabajo relevante con el sector justicia;
- Mínimo monitoreo de información del sector justicia por considerarlo desactualizado o irrelevante;
- Desconfianza de la sociedad civil hacia las medidas de JA implementadas hasta el momento.
- Insuficiencia de recursos para llevar a cabo iniciativas de JA en todas las instancias del sector justicia.
- Escasa participación de la academia y de los gobiernos seccionales.



**Las principales recomendaciones para avanzar hacia una Justicia Abierta en el Ecuador son:**

- El Plan de Estado Abierto de Ecuador, que se está por co-diseñar en este año 2022, es una importante oportunidad para que la Función Judicial se sume a las otras funciones del Estado, la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de educación superior y otras entidades del Estado.

---

- Armonizar la normativa al texto constitucional vigente en principios de transparencia y acceso a la información pública;

---

- Reformular el Plan de Justicia Abierta corrigiendo los errores de diseño señalados. Utilizar para la reformulación el esquema de marco lógico con objetivos, resultados, acciones, indicadores, metas, presupuesto y responsables a cargo;

---

- Validar el Plan de Justicia Abierta con participación amplia de la sociedad civil, los gobiernos seccionales, la academia y los colegios de abogados y demás agremiaciones relacionadas. Crear una plataforma de participación sistemática con un manual de procedimientos para generar mayor credibilidad e incentivar la participación;

---

- Fortalecer a la oficina (nuevo grupo) a cargo de la política de JA del Consejo de la Judicatura;

---

- Crear una mesa de colaboración entre todos los actores institucionales del sector justicia (instituciones, organizaciones de la sociedad civil, academia y colegios de abogados) que permita definir un plan de trabajo conjunto, con metas claras y medibles;

---

- Planificar e implementar mesas de co-creación con la sociedad civil de acuerdo a los parámetros de la OGP y asegurar su sostenibilidad, así como la inclusión de organizaciones ligadas a la promoción de los derechos de grupos vulnerables, en especial mujeres.

- Co-crear con la sociedad civil y la academia una estrategia de implementación de una política de datos abiertos que incluya un relevamiento previo de la demanda efectiva de datos y estudios a nivel de pregrado y de postgrado;

---

- Co-crear estándares de publicación comunes para todo el sector justicia para interconectar a las instituciones y hacer que la información sea abierta e interoperable;

---

- Sensibilizar y capacitar a las y los funcionarios, en especial en los ámbitos de las jurisdicciones locales, y a la sociedad civil en materia de JA y de datos abiertos de justicia. Propiciar un debate con la sociedad civil y la academia acerca de la política de datos abiertos, sus objetivos y alcances;

---

- Trabajar en conjunto con actores de la sociedad civil y de la academia para el fomento de la utilización de lenguaje claro en aquellas instancias y procesos que involucran directamente a la ciudadanía (sentencias, notificaciones, etc.);

---

- Realizar alianzas estratégicas y participar de proyectos institucionales de la Función Judicial y con otros organismos públicos en el marco del Estado Abierto;

---

- Realizar alianzas estratégicas con organismos y organizaciones regionales e internacionales para conocer mejores prácticas, así como para mostrar la iniciativa del Ecuador en la materia.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Abrahamson, S., 2000. *Involving Individual Citizens with Courts and Tribunals: Initiatives in the United States and Canada*. Montreal: Editions Thémis.
- Aylwin, N. & Simmons, M. E., 2017. Innovation and Access to Justice: Addressing the Challenge of a Diverse Justice Ecosystem. *Articles & Book Chapters*, 2732.
- Bargh, M. S. C. S. M. R. y. C. S., 2020. A Method for Assessing the Degree of Openness of Semi-Open Data Initiatives: Applied to the Justice Domain. International. En: *E-Democracy – Safeguarding Democracy and Human Rights in the Digital Age*. Athens: SpringerLink, pp. 110-125.
- Bargh, M. S. C. S. y. N. N., 2019. Open Justice in the Netherlands: An Overview. En: *Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ, pp. 259-271.
- CCE, 2022. *Corte Constitucional del Ecuador*. [En línea]. Disponible en: <https://twitter.com/CorteConstEcu>
- CEPAL, 2018. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago: Naciones Unidas.
- Chayer, H. M., Marcet, J. P. & Garsco, M. A., 2018. *Justicia 2020: cercana, moderna, transparente e independiente*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- CJI, 2008. *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, Brasilia: Cumbre Judicial Iberoamericana.
- CJI, 2022. *Carta de derechos de las personas ante la justicia en el ámbito judicial iberoamericano*, México D. F.: Cumbre Judicial Iberoamericana.
- Consejo de la Judicatura, 2021. *RESOLUCIÓN 020-2021: Primer Plan de Justicia Abierta de la Función Judicial, para el período 2021-2023*, Quito: Consejo de la Judicatura.



- Cruz-Rubio, C. N., 2015. *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Madrid: Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos.
- DPE, 2022. *Defensoría Pública del Ecuador*. [En línea]. Disponible en: <https://twitter.com/Defpublicaec>
- Elena, S. & Mercado, J. G., 2018. *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Buenos Aires: Ediciones SAIJ.
- Elena, S. & Mercado, J. G., 2019b. *Justicia e innovación: la necesidad de un modelo abierto*. [En línea]. Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/blog/justicia-e-innovacion-la-necesidad-de-un-modelo-abierto> [Último acceso: 17 Abril 2022].
- Elena, S. & Mercado, J. G., 2019. *Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies*, Buenos Aires: Ediciones SAIJ.
- Enkel, E., Bogers, M. & Chesbrough, H., 2020. Exploring open innovation in the digital age: A maturity model and future research directions. *R&D Management*, Issue 50, pp. 161-168.
- Farrell, J., 2019. *The Nature of Online Information: A Key to the Difference for Digital Citizens' Access to Justice*. s.l.:s.n.
- Fundación Conocimiento Abierto, 2022. *Open Data Handbook*. [En línea]. Disponible en: <https://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>
- GAEI, 2022. *CEPAL*. [En línea]. Available at: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37889/1/UnMundoqueCuenta.pdf>
- Hammergren, L., 2002. Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. *En: Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*. Washington, D.C.: USAID, pp. 167-177.

- Harrison, T. G. S. B. B. C. M. C. A. H. N. H. J. y. P. T., 2012. Open Government and e-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective. *Information Polity*, Volumen 17, pp. 83-97.
- Hess, B. y. K. H. A., 2019. Open Justice in Modern Societies: What Role for Courts?. *Studies of the Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*, Issue 13, pp. 9-46.
- Hilgers, D. & Ihl, C., 2010. Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector. *The International Journal of Public Participation*, Volumen 4, pp. 68-88.
- Jiménez-Gómez, C. E., 2017. Hacia el Estado Abierto: Justicia Abierta en América Latina y el Caribe. En: *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 231-251.
- Lee, G. y. K. Y. H., 2011. *An Open Government Implementation Model*. Washington, D.C: IBM Center for the Business of Government.
- Lobel, O., 2004. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *Minnesota Law Review*, Volumen 89, pp. 342-470.
- Luhmann, N., 1969. *Legitimation durch Verfahren*. Berlín: Luchterhand.
- Mayntz, R., 2001. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, Issue 21, pp. 7-22.
- Mercado, J. G., 2021. Justicia Abierta y datos abiertos de justicia: herramientas conceptuales y estudio de caso sobre datos abiertos subnacionales en Argentina. En: *Gobierno Abierto en Iberoamérica. Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales*. México, D.F.: Tirant lo Blanch/ Universidad de Guadalajara, pp. 129-166.
- MINTEL, 2018. *Plan Nacional de Desarrollo de Gobierno Electrónico en la Administración Pública*, s.l.: Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
- Muller, S. y. B. M., 2013. The Justice Innovation Approach: How Justice Sector Leaders in Development Contexts Can Promote Innovation. *The World Bank Legal Review: Legal Innovation and Empowerment for Development*, Issue 4, pp. 17-30.
- Naciones Unidas, 2018. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.

- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. & Rosales, D., 2017. *Desde el Gobierno Abierto hacia el Estado Abierto en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE, 2017. *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*, s.l.: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OGP, 2019. *Informe Global Justicia Abierta. Segunda parte de la serie de políticas de justicia*, s.l.: Open Government Partnership.
- OGP, 2022b. *Estándares de participación y cocreación*, s.l.: Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).
- OGP, 2022c. *Open Government Partnership*. [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/justice/>
- OGP, 2022. *Open Government Partnership*. [En línea]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/>
- OIT, 2022. *Recomendaciones para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza participativa en el Consejo Directivo del IESS*, Quito: Organización Internacional del Trabajo.
- ONU, 2022. *Naciones Unidas*. [En línea]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Oszlak, O., 2003. Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: *Retos de la profesionalización de la función pública*. Venezuela: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, pp. 213-264.
- Oszlak, O., 2013. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre gobierno electrónico*.
- Oszlak, O., 2020. *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.
- Paladines Escudero, C., 2014. Las Constituciones de 1812. *Anales*, Issue 372, pp. 421-458.
- Paladines, C., 2021. El Reto de la Certificación de la Calidad del Servicio Público en el Ecuador en el Siglo XXI. En: *RETOS 2020 Gobierno Abierto*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, pp. 85-119.

- Ramírez-Alujas, Á. & Güemes, M. C., 2012. Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en América Latina. En: *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Madrid: Trama editorial, pp. 369-384.
- Schedler, A., 2011. ¿Qué es la rendición de cuentas? . En: *Transparencia y rendición de cuentas*. México D.F.: Siglo XXI , pp. 77-106.
- Schwab, K., 2017. *La Cuarta Revolución Industrial*. México: Debate.
- Secretaría Nacional de Planificación, 2021. *Plan Nacional de Desarrollo: Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*, Quito: Secretaría Nacional de Planificación.
- The Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2022. <https://www.hiil.org/>. [En línea]. Disponible en: <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2019/02/Task-Force-on-Justice-Innovating-Working-Group-Report.pdf>
- The Pathfinders, 2022. *The Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies*. [En línea]. Disponible en: <https://www.sdg16.plus/>
- Trabucco, F., 1975. *Constituciones de la República del Ecuador*. Quito: Editorial Universitaria.
- World Justice Project, 2019. *Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World*. Washington, D.C.: World Justice Project.

# ANEXOS



## **ANEXO I: Entrevistas Escritas**

Se recibieron un total de **9 respuestas** de forma escrita al cuestionario enviado, de parte de las siguientes instituciones:

### ***Instituciones del sector justicia:***

#### **Defensoría del Pueblo**

- Delegada del Defensor del Pueblo: Coordinadora General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Dra. Edith Annabell Ortega Mendoza
- Director Nacional de Promoción y Garantía del Acceso a la Información Pública: Dr. Jaime Andrés Andrade Albán
- Especialista de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios 3: Dr. Guido Andrés Moncayo Vives

#### **Tribunal Contencioso Electoral**

- Presidente del Tribunal Contencioso Electoral: Dr. Arturo Fabian Cabrera Peñaherrera

#### **Defensoría Pública**

- Coordinadora General de Gestión de la Defensoría Pública: Dra. Rosy Elizabeth Jiménez Espinosa

#### **Asamblea Nacional del Ecuador**

- Coordinador General de Relaciones Interinstitucionales: Dr. Ángel Virgilio Medina Lozano

#### **Secretaría Nacional de Planificación:**

- Coordinador de Información: Dr. Luis Ángel Guamán Lazo

### ***Organizaciones de la sociedad civil:***

#### **Corporación Participación Ciudadana**

- Subdirector: Dr. Simón Jaramillo

#### **Observatorio de Derechos y Justicia**

- Coordinador del Área de Transparencia: Dr. José Andrés Murgueytio

### ***Academia:***

#### **Instituto de Altos Estudios Nacionales**

- Decano de Derechos y Justicia: Dr. Alex Iván Valle Franco

#### **Universidad de las Américas**

- Decano de la Facultad de Derecho: Dr. Álvaro Galindo

## Estudio Justicia Abierta Ecuador 2022

### Formulario Entrevista Escrita

En el marco del apoyo técnico iniciado por la Cooperación Alemana (GIZ) y a través del Programa Ecuador Sincero, con el apoyo de la Fundación Esquel, hemos iniciado un proyecto de diagnóstico del estado de situación respecto de las iniciativas de “justicia abierta” implementadas en el Ecuador.

A fin de realizar dicho diagnóstico, llevaremos adelante una recopilación de la evidencia empírica disponible. Parte de esta evidencia tendrá carácter cualitativo y la metodología para recopilarla será a través de este cuestionario de ocho preguntas, el cual nos permitirá recoger la opinión y experiencias de primera mano de los principales actores relevantes para el sector judicial en lo relativo a la implementación de la mencionada política.

La evidencia que se recopile será procesada y utilizada para la elaboración del producto principal de esta consultoría, que consta de un informe que contendrá, entre otros apartados, un análisis de la política de justicia abierta implementada en Ecuador, identificando fortalezas, retos y oportunidades de mejora, así como recomendaciones concretas que ayuden a establecer una hoja de ruta de cara al futuro. En el informe final no se incluirán textuales las respuestas recibidas por este medio, ni se identificarán los nombres o afiliaciones de las personas entrevistadas.

La población objetivo para estas entrevistas está compuesta de personas funcionarias clave del sector justicia de Ecuador, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y de colegios profesionales ligados al quehacer de la justicia. La selección de instituciones a las cuales se ha invitado a participar del presente estudio persigue un criterio de amplitud territorial y busca posicionarse desde una perspectiva de género. El listado ha sido co-creado entre las personas consultoras, la Fundación Alianza Estratégica, Fundación Esquel y GIZ. Su participación en calidad de persona con responsabilidad en una organización de la sociedad civil es indispensable para nosotros a fin de poder contar con la evidencia necesaria para realizar un diagnóstico representativo y a la vez propositivo. Es por ello que agradecemos de antemano su participación en este estudio, muy valiosa para el equipo consultor y las organizaciones involucradas en este trabajo.

1. *Nombres y Apellidos completos.*

---
2. *Institución a la que pertenece y cargo que ejerce.*

---
3. *¿Le es familiar a Ud. el concepto de Justicia Abierta? ¿Ha participado en algún curso o actividad de sensibilización? ¿En cuál?*

---
4. *¿Considera Ud. positiva su incorporación como política para la Función Judicial? ¿Por qué?*

---
5. *El Consejo de la Judicatura aprobó en marzo de 2021 el Primer Plan de Justicia Abierta de la Función Judicial para el Período 2021-2023, dando cumplimiento a la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial. ¿Le es familiar este compromiso? ¿Considera que se está cumpliendo? Por favor desarrolle su respuesta.*

---
6. *¿Cuáles son las acciones de Justicia Abierta (transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas) que Ud. considera que se implementaron en la institución donde se desempeña? Por favor, descríbalas de forma sintética y, si es posible, evalúe su impacto.*

---
7. *¿Cuál es su opinión acerca de la viabilidad de implementar políticas de justicia abierta en la función judicial en general? Por favor, enumere retos, oportunidades y beneficios.*

---
8. *¿De qué forma considera que la innovación tecnológica puede ayudar a implementar una justicia abierta? ¿Puede dar algún ejemplo de una innovación en este sentido que haya sido aplicada en su institución o que conozca del Ecuador?*

---
9. *A su criterio, ¿Qué acciones de justicia abierta (transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas) podrían reportar los mayores beneficios a la función judicial y deberían priorizarse? ¿Por qué?*

---
10. *En caso de creerlo necesario, ¿de qué manera concreta considera que podría la institución donde se desempeña impulsar la justicia abierta en el Ecuador?*

Agradecemos mucho su tiempo y participación. Desde la Fundación Alianza Estratégica, Fundación Esquel y la Cooperación Alemana GIZ, estamos seguros que sus aportes contribuirán a analizar el estado en el que se encuentra la Justicia Abierta en el Ecuador. Reiteramos nuestro agradecimiento.



## **ANEXO II: Entrevistas realizadas bajo modalidad híbrida (virtual y presencial)**

Se realizó un total de **16 entrevistas** a los siguientes actores e instituciones.

### ***Instituciones del sector justicia:***

#### **Corte Nacional de Justicia**

- Presidente de la Corte Nacional de Justicia: Dr. Iván Patricio Saquicela Rodas

#### **Corte Constitucional**

- Delegada del Presidente de la Corte Constitucional: Jueza Constitucional: Dra. Karla Andrade Quevedo
- Juez Constitucional: Dr. Jhoel Escudero Soliz

#### **Consejo de la Judicatura**

- Delegado del Presidente de la Corte Constitucional: Asesor 2: Dr. Pedro Páez
- Director(a) Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia: Dra. Narda Solanda Goyes Quelal
- Sub-Director(a) Nacional de Transparencia y Prevención para Órganos Jurisdiccionales: Dra. Sofía del Castillo

#### **Defensoría del Pueblo**

- Delegada del Defensor del Pueblo: Coordinadora General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Dra. Edith Annabell Ortega Mendoza
- Director Nacional de Promoción y Garantía del Acceso a la Información Pública: Dr. Jaime Andrés Andrade Albán
- Especialista de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios 3: Dr. Guido Andrés Moncayo Vives

### ***Organizaciones de la sociedad civil:***

#### **Colegio de Abogados del Azuay**

- Presidente: Dr. Pablo Cordero Diaz

#### **Observatorio de Derechos y Justicia**

- Presidenta: Dra. María Dolores Miño
- Coordinador Del Área De Transparencia: Dr. José Andrés Murgueytio



---

### **Corporación Participación Ciudadana**

- Subdirector: Dr. Simón Jaramillo

### **Fundación Ciudadanía y Desarrollo**

- Director Ejecutivo: Dr. Mauricio Alarcón Salvador

### **Red de Profesionales de Cotopaxi**

- Coordinadora General: Dra. Sara Yáñez

### **Mega Mujeres**

- Directora Ejecutiva: Dra. Karina Ponce Silva
- 

### **Academia:**

#### **Universidad San Francisco**

- Decano del Colegio de Jurisprudencia: Dr. Farith Simon Campaña

#### **Universidad Internacional SEK**

- Decana de Ciencias Sociales y Jurídicas: Dra. Maria-Paz Jervis

#### **Universidad Nacional de Loja**

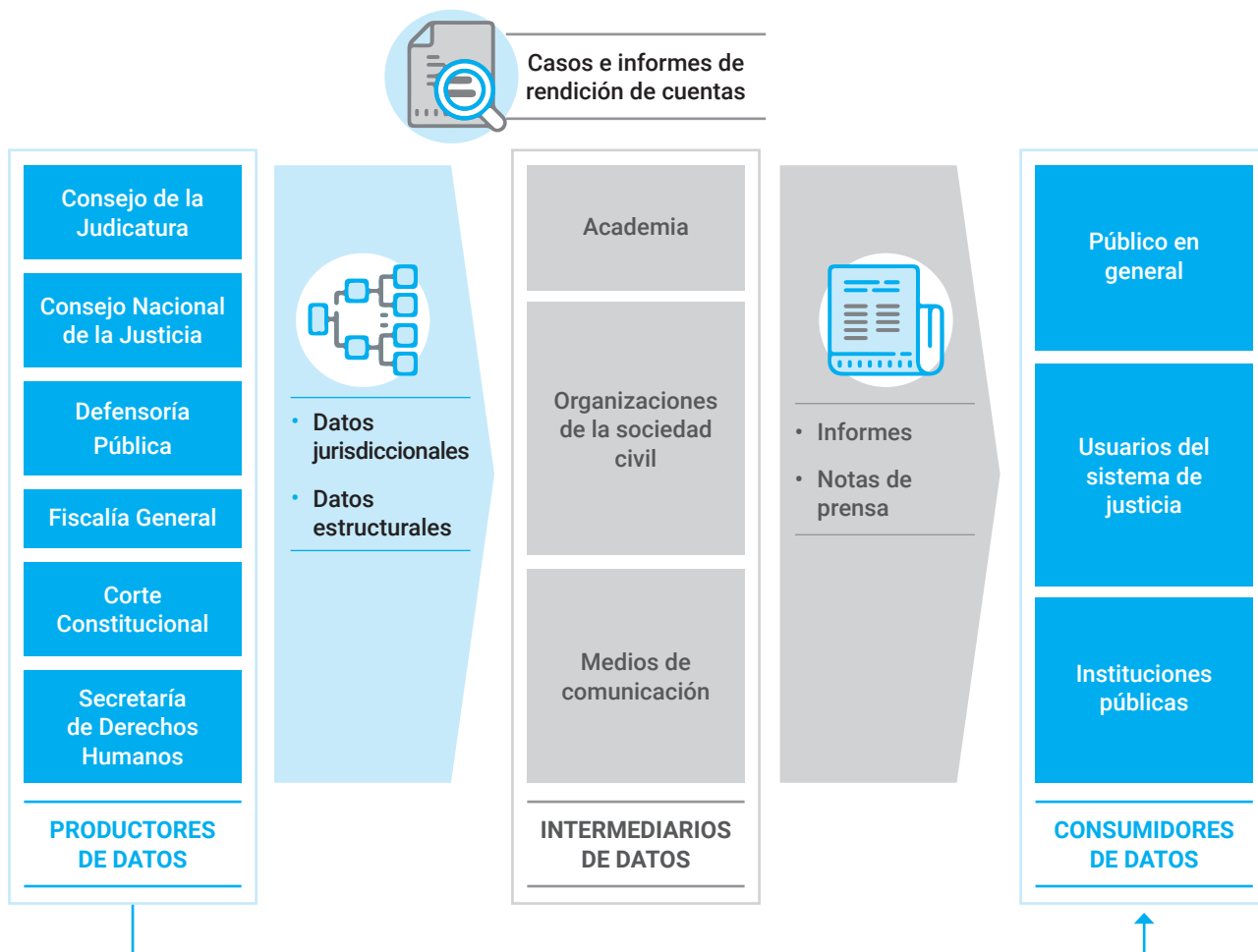
- Director de la Carrera de Administración Pública: Dr. José Rodrigo Maldonado Quezada
- Docentes Investigadores:
  - Mario Sánchez Armijos
  - Sandra Gordillo Iñiguez
  - María Inés Arévalo

#### **Universidad Regional Autónoma de Los Andes**

- Decano de la Facultad de Jurisprudencia: Dr. Mario Zavala Hoyos

## ANEXO III: Ecosistema de datos de justicia en Ecuador

El ecosistema de datos de justicia en el Ecuador muestra una situación en la cual las instituciones del sector justicia (en su carácter de productoras de datos) producen un gran volumen de datos jurisdiccionales y estructurales que no llegan de forma directa a los consumidores de datos (el público en general, las personas usuarias del sistema o las instituciones públicas), sino a través de la intermediación de la academia, las organizaciones de la sociedad civil o los medios de comunicación que conocen los procedimientos de acceder a dicha información. Los consumidores sí tienen acceso a los casos (en particular resoluciones y sentencias) o a los informes de rendición de cuentas que dispone la normativa, pero esos datos e información no permiten un aprovechamiento pleno.





Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH