

Juan José Hernández Mejía

Facilitador del Proyecto “Separación de Funciones Administrativas y Jurisdiccionales en el Organismo Judicial”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los puntos de vista expresados en este documento son los del autor y no reflejan necesariamente la opinión de las Naciones Unidas.

Cuestiones relevantes de la gestión penal por audiencias en Guatemala

Contexto e implicaciones

Los sistemas de justicia penal con sus principios y todo su contenido, históricamente, se han establecido al servicio de los intereses de la hegemonía. El sistema penal es parte de la expresión de la política criminal del Estado, la cual se encarga de administrar los recursos estatales violentos, especialmente la cárcel. En el sistema de justicia penal, lo que está en juego es el cómo, el para qué y el hacia quién se aplica esa violencia estatal.

Generalmente, se tiene la creencia de que a lo largo de la historia las prácticas que realizan los abogados dentro del proceso penal han evolucionado y que este proceso ha adoptado distintas formas de realización, haciéndose, gradualmente, más respetuoso de las garantías fundamentales y de los legítimos intereses de las partes en relación a la justicia. Lo anterior no necesariamente es así: la transformación significativa de los sistemas de justicia, la mayoría de las veces no es algo gradual o evolutivo; pueden pasar décadas y hasta siglos sin que ocurran cambios significativos. Esto, porque la cultura jurídica

tiende a mantener el estado de las cosas a través de prácticas que le son propias y que están arraigadas en la profesión.

Alrededor de 1994, ciento sesenta años después del intento realizado por Mariano Gálvez de ajustar la administración de justicia al modelo republicano¹, desmontando el sistema inquisitivo, se vuelve a dar en Guatemala un movimiento con el mismo significado político. No obstante haber tenido propuestas normativas en tres ocasiones (en 1877, 1889 y 1973) estas reformas solo reafirmaron las prácticas inquisitivas y desarrollaron una costumbre judicial inmune a las modificaciones legislativas.

Por tal razón, no se puede afirmar que una reforma del Código Procesal Penal implica

¹ Pocos años después de declarada la independencia, en 1834 se intenta cambiar radicalmente el sistema de justicia y se adoptan los denominados *Códigos de Livingston* llamados así por ser traducidos por Edward Livingston, aunque en realidad eran originales del Estado de Luisiana, EE.UU. Por tal razón, se instauró un sistema de jurados en aquella época. El cambio no fue bien recibido por algunos sectores conservadores y ocho años después se regresó al sistema de siempre.

un cambio inmediato en esas prácticas; para que ocurra un cambio cultural no basta un cambio normativo, eso es solo uno de los elementos, aunque uno muy importante. También se debe tener en cuenta, entre otras cosas, la estructura y cultura organizacional de las instituciones, lo cual repercute directamente en su funcionamiento; la tecnología que soporta la gestión de la información, lo que incide en la capacidad de análisis y planificación estratégica; la especialización de los distintos funcionarios, administrativos y jurisdiccionales, en los roles que les corresponde, lo cual debe incidir en la adopción de las destrezas necesarias para acercarse al tipo de justicia que se busca. Otro elemento de suma importancia es la voluntad política; sin ésta, no es posible encaminar a las instituciones por la ruta que corresponde.

Bajo esta lógica, la idea que se ha transmitido en las universidades de que tenemos un sistema mixto o mixto pro acusatorio, no es del todo acertada. Lo anterior, bajo la premisa de que un sistema es algo integral, que deja de serlo si en su seno existen un buen número de prácticas que se corresponden a una finalidad o lógica totalmente contraria. En las instituciones, los discursos y las acciones, sí puede haber una evolución de un modo de funcionamiento hacia otro, pero únicamente cuando se logra la introducción de nuevas prácticas (diametralmente contrarias al funcionamiento inquisitorial, implicando necesariamente el abandono de las anteriores).

El sistema inquisitivo, no es solamente una forma procesal determinada (escrita, secreta, burocrática y centralizada), sino que implica una forma de organización del sistema de justicia en el que prevalece la negación de la persona como sujeto de derechos. Llegando al extremo de juzgar expedientes y no personas, situación que no afectaba solo al sindicado, sino que también a la víctima, la cual estaba destinada por el propio modelo a ser revictimizada por el sistema de justicia.

A más dos décadas de decretado el Código Procesal Penal vigente, se tiene consciencia de que algunas prácticas inquisitoriales aún perviven en nuestro “sistema”. En muchas ocasiones, los actores no han asumido el verdadero significado de un sistema por audiencias y sus características específicas. Aún es necesario modificar sustancialmente las prácticas en la litigación y la gestión, pues de otra manera, seguirán sin vida los principios procesales que suelen definirse y repetirse, a veces incluso de manera poética.

Modelo de Gestión Penal por Audiencias. Antecedentes.

En Guatemala se han hecho múltiples esfuerzos por la transformación del sistema de justicia penal. Uno de los más importantes es la implementación de un modelo de gestión penal por audiencias. Hace algunos años se impulsó ese modelo, como parte de las políticas judiciales del Organismo Judicial. Además, se aprobaron algunas reformas al Código Procesal Penal. No obstante es necesario resaltar que no es a partir de este punto que se empiezan a generar los cambios en la organización del despacho judicial.

Para ilustrar el origen del modelo de gestión penal por audiencias, cabe mencionar que desde 1998 se dieron algunos intentos por realizar cambios y separar la función administrativa de la judicial. Posteriormente, en varios departamentos del país hubo intentos por oralizar las etapas preparatorias e intermedias, estos esfuerzos no tuvieron tanto éxito². Más adelante, alrededor del año 2005, en Quetzaltenango, se conforma un

² Para información más detallada de los antecedentes, descripción y evaluación del modelo de gestión penal por audiencias, ver: *Modelo de Gestión Judicial por Audiencias, Respeto a la Multiculturalidad y Atención a la Mujer Víctima en el departamento de Quetzaltenango*, publicación de la Comisión Nacional para el Seguimiento y apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2010.

grupo de jueces y magistrados interesados en realizar ciertos cambios en el funcionamiento de los Juzgados; con el apoyo de especialistas del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, se desencadena la implementación del modelo en varios departamentos de aquella región occidental del país (especialmente en Juzgados de garantía y Tribunales de sentencia).³

Estos modelos modernos de gestión en instituciones de justicia no surgen como un fenómeno aislado en nuestro país, son parte de una serie de transformaciones institucionales que ya se venían dando en los sistemas de justicia de varios países, como consecuencia del escenario que la reforma procesal penal latinoamericana había planteado. Los modelos de gestión y organización previos, respondían a una lógica de tramitación de expedientes y en atención a eso estaban estructurados.

El proceso de reforma de la justicia penal en América Latina ha tenido dentro de sus objetivos centrales el reemplazo de aquellos procedimientos escritos vigentes con anterioridad, por la introducción de procedimientos caracterizados por la oralidad. El juicio oral y público como centro del proceso, ha sido el paradigma del proceso de reforma y en muchas ocasiones se identifica a dicha reforma con la introducción del juicio oral en el proceso.

El modelo de gestión penal por audiencias consiste en una propuesta de organización y funcionamiento de los juzgados y tribunales penales, enfocada en la realización de los procesos penales a través de la celebración de audiencias orales. El modelo de gestión

conlleva la observancia de los siguientes postulados:

- Las decisiones judiciales son tomadas en audiencia oral;
- Se tiende a la erradicación del trámite del expediente escrito como forma procesal;
- Las funciones administrativas y jurisdiccionales quedan claramente separadas;
- Se promueve la división y especialización de funciones del personal auxiliar;
- Facilitación de las peticiones y comunicaciones para el desarrollo de audiencias, por utilización de medios más prácticos;
- Se privilegia la notificación de resoluciones en audiencia;
- Se realiza el registro digital de todo acto judicial.

En cuanto a los alcances, se consideraba que permitiría que muchos de los principios propios del proceso penal guatemalteco, que históricamente habían sido inobservados y desconocidos, finalmente se llevaran a la práctica como una realidad de la administración de justicia, entre ellos: la oralidad, la publicidad, la inmediatez, la celeridad, la concentración. Eliminandose de una vez por todas la delegación de funciones jurisdiccionales.

La estructura organizacional para el modelo de gestión penal por audiencias, se vio reflejada en el Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales, contenido en el Acuerdo No. 24-2005 de la Corte Suprema de Justicia, entrando en vigencia de manera progresiva para toda la república desde ese mismo año (2005). El reglamento fue modificado por el Acuerdo No. 7-2006 de la Corte Suprema de Justicia.⁴

³ Ver informe "La oralidad en las etapas previas al juicio: la experiencia de Quetzaltenango, Guatemala", en la publicación *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa*, CEJA, 2007.

⁴ Vale mencionar que el Reglamento General de Tribunales, que como su nombre lo indica, rige de manera general al personal de la institución, fue acordado en el año 2004, en sustitución del anterior decretado en la primera mitad del

La estructura básica del modelo contempla la figura del secretario como gerente del despacho judicial y varias unidades de asistencia judicial. Las unidades son: la de atención al público, la de comunicaciones y la de registro de audiencias. En algunas ocasiones era necesario conformar temporalmente una unidad liquidadora o transitoria que se encargara de los expedientes que tenían algo pendiente, para poder ir pasando los casos del trámite escrito, al sistema de audiencias.

El modelo de gestión judicial por audiencias permitió la reducción de tiempos, debido a que ha demostrado ser una forma más ordenada y organizada de distribuir y llevar a cabo los procesos penales; esto se manifestó desde el principio en el caso del departamento de Quetzaltenango en el que se evidenció la reducción de los tiempos de duración de las distintas salidas del proceso penal y un significativo aumento de resoluciones judiciales.

Implementación en el resto del país

Como se indicó, recientemente el modelo de gestión fue respaldado de algún modo (o se hizo más necesario y urgente), con las reformas a varios artículos del Código Procesal Penal.⁵

.....

siglo pasado durante el gobierno del dictador Jorge Ubico. Esto posiblemente explique el origen de los nombres de algunos de los puestos del personal de los juzgados: "Oficial" y "Comisario". Debido a las diferencias entre las denominaciones y funciones descritas en ambos reglamentos existe resistencia por algunos miembros de la institución a acatar el reglamento específico para juzgados y tribunales penales, el cual surge de un acuerdo de la CSJ. Esto especialmente por parte de la Supervisión General de Tribunales y el Régimen Disciplinario del Organismo Judicial.

⁵ Reformas contenidas en los Decretos 18-2010 y 7-2011 del Congreso de la República, las cuales tienen los siguientes ejes centrales: mejorar el acceso a la justicia y el rol de la víctima; devolución de competencia a los jueces de paz; fortalecimiento del Ministerio Público y mecanismos de control; profundización de la oralidad; optimización de la división del trabajo judicial.

En el año 2010, cuando la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, realiza la difusión de su política para que la oralidad se aplicara a nivel nacional; como punto de partida se intentó trabajar en los despachos de los jueces que estaban dispuestos a hacer el cambio, pero pasado algún tiempo se observó que en realidad ni en esos despachos se lograban muchos avances sustanciales que sirvieran de fundamento para concluir que la gestión se estaba realizando con éxito.

Entre los problemas más recurrentes, especialmente en los despachos ubicados en la Torre de Tribunales de la ciudad capital, se encontraban los siguientes:

- una agenda desordenada y descontrolada;
- no existía coordinación entre tribunales penales para la señalización de audiencias en la agenda de cada juzgado;
- la relación con el Centro Administrativo de Gestión Penal era diferente con cada despacho judicial y disponían unilateralmente sus condiciones hacia el mismo;
- no existía un mecanismo de monitoreo o exigibilidad para el desempeño de los procesos administrativos de cada despacho judicial;
- también se detectó falta de voluntad o resistencia pasiva por parte de los auxiliares judiciales.

Esto se detectó gracias a las visitas de diagnóstico hechas a juzgados de garantía y tribunales de sentencia penal, realizadas con el apoyo de AECID e ICCPG⁶, allí se determinó que era necesario realizar ciertos cambios dentro de la organización de cada despacho judicial con el objetivo de hacer viable la gestión penal por audiencias, atacando las causas de los problemas que la impedían u obstaculizaban. Se procedió a

.....

⁶ La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales de Guatemala, respectivamente.

realizar visitas técnicas y acompañamiento para la implementación del modelo de gestión penal por audiencias.

Era imperativo iniciar con una reestructuración de cada despacho, pero no solo en su estructura física (lo cual se hizo en muchos casos para destinar espacios para las salas de audiencias, aunque bastante pequeños en su mayoría), sino, lo que era más importante, su esquema organizacional para poder separar la función administrativa de la judicial. La organización interna de los juzgados debía estar apegada al Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales. Algo crucial, también, era el cambio cultural, dejar de lado la tramitación de expedientes y enfocarse en un proceso que se desarrolla en audiencias con propósitos específicos.

El rol de la cooperación técnica fue el de asesoría de manera bastante general, en ocasiones intentando sistematizar los problemas más frecuentes y proponiendo posibles soluciones. La idea era permitir que el agente de cambio fuera el personal de las instituciones. Esto era muy importante para que el nuevo modelo se pudiera institucionalizar y no existieran retrocesos a las antiguas prácticas. Generalmente, los cambios estructurales y las decisiones de gestión las asumía el personal de los despachos judiciales en su conjunto, ya que se empezaban a autoidentificar más con alguna de las unidades debido a sus propias cualidades personales, lo cual los ayudaba a ubicarse en la unidad que más les atrajera por la naturaleza de la función.

Esto no siempre se lograba con total armonía desde el principio, pues en ocasiones varias personas querían integrar la misma unidad y pocas querían hacerlo en alguna otra, entonces era necesario tomar decisiones para las cuales el secretario estaba facultado⁷.

Los oficiales no dejaban de ser oficiales, pero según el reglamento y de acuerdo al Modelo de Gestión Penal por Audiencias pasaban a ser asistentes de alguna de las unidades administrativas. Lo mismo ocurría con notificadores y comisarios. Esto implicaba asumir un nuevo rol, ya que no podía seguir haciendo lo que hacía para tramitar procesos a través de un expediente, ahora tenían que identificarse con las funciones de las nuevas unidades y con tareas específicas que permitían ajustar el funcionamiento del modelo. Aquí surgió un grave problema que sigue generando dificultades hasta la fecha, la falta de actualización de los órganos de control y disciplina; esto ha generado incertidumbre en el personal respecto de qué funciones les son exigibles.

Las funciones específicas de cada unidad debían realizarse tomando en cuenta, como punto de partida, el Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales. Las funciones que se enumeran en el citado reglamento eran muy generales en comparación con las que en realidad debían desarrollarse para que la gestión tuviera sentido y fuera funcional, entonces se debía tomar en cuenta que esas atribuciones eran enunciativas y no exhaustivas.

El modelo permitía cierta flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la realidad local, no se fijaban cantidades determinadas de personal para cada unidad, algunas funciones se podían trasladar de una a otra unidad por conveniencia del equipo o por considerar que eso les permitía mayor eficiencia y eficacia. Estas regulaciones o acuerdos internos debían quedar documentados en actas, para mayor seguridad del personal. Todo esto era de esperarse, especialmente en las primeras etapas de implementación, siempre había ajustes o correcciones que hacer para tener mayor funcionalidad.

⁷ Según los artículos 11, 13 y 24 del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales.

La idea detrás del modelo también implicaba una visión de trabajo en equipo para la efectiva y eficaz realización de audiencias, el cambio cultural en este sentido era abandonar el trabajo de forma independiente como lo hacían antes los oficiales y pasar a integrar un equipo en el que se tenía una función especializada que aportaba a un fin común (la exitosa realización de audiencias).

En los años siguientes, la estrategia de seguimiento de la Cámara Penal, incluyó la asesoría técnica a través de talleres para dar a conocer el espíritu y sentido de las últimas reformas al Código Procesal Penal, también se elaboraron manuales de funciones para los puestos administrativos de los despachos judiciales, se continuó con el monitoreo de los niveles de implementación, con base en ese monitoreo se entregaba un certificado al personal de los despachos que alcanzaban los niveles más altos de conformidad con el modelo.

Principales desafíos

Los avances que se han dado hasta el momento, han dependido en buena medida de la visión, la convicción, el esfuerzo y el respaldo político brindado por la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia en los últimos años, especialmente de quien fuera Magistrado Presidente de la misma entre 2009 y 2013, el Doctor César Ricardo Crisóstomo Barrientos Pellecer. Así mismo, ha sido crucial el compromiso demostrado por muchos magistrados, jueces, funcionarios y auxiliares judiciales de la institución, así como consultores expertos que han acompañado los procesos. No obstante, se considera que los modelos de gestión aún podrían no haber sido internalizados de manera contundente en la institución.

Como lo ha demostrado la experiencia de los países más desarrollados, en la búsqueda

de la mejora de la justicia, una estrategia inexorable es la separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales. El modelo de gestión penal por audiencias y su implementación, indudablemente han sido un importante paso en esa dirección, pero aún se puede profundizar.

Hay algunas aristas pendientes que se deben ir cubriendo, entre ellas: la actualización de los perfiles de puestos de los auxiliares (con una orientación más administrativa que jurídica), los procesos de selección e inducción, la definición más detallada de los procedimientos administrativos, la estandarización de ciertos formularios o documentos relacionados a la gestión, la cultura de servicio, entre otras. Estos elementos y otros más, se pueden generar o potenciar adoptando algún sistema de gestión de la calidad. Los sistemas de gestión de calidad, cuando son bien entendidos y aplicados dentro de una organización, tienen la capacidad de introducir una cultura de mejora continua y repercuten de manera muy positiva en la organización. El Organismo Judicial de Guatemala ha empezado a incursionar en esta área; corresponde ahora ir definiendo los planes que permitan una óptima implementación.

El asunto expuesto párrafos atrás, relativo al marco regulatorio de los auxiliares judiciales, sigue siendo para algunos un tema de discusión y resistencia respecto de la exigibilidad de las obligaciones contenidas en los distintos reglamentos⁸. Aun cuando el artículo 29 del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales, establece que en casos de incompatibilidad se aplicará el mismo, por ser específico a la materia penal, existe la incertidumbre del personal ante

⁸ El Reglamento General de Tribunales, Acuerdo Número 36-2004 de la Corte Suprema de Justicia y el Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales, Acuerdo Número 24-2005 de la Corte Suprema de Justicia.

la falta de institucionalidad del modelo. En muchos casos la Supervisión General de Tribunales y las autoridades de la Unidad del Régimen Disciplinario tienden a basar su actuación principalmente en el Reglamento General de Tribunales y en la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial y su reglamento.

Debido a esta situación, al implementar un nuevo modelo de gestión, se hace imperiosa la integración de todas las unidades concernientes y especialmente de aquellas que tienen una incidencia de control o sancionatoria, pues de lo contrario, se puede desincentivar la adopción de las nuevas prácticas.

La función de la supervisión en aspectos jurisdiccionales, sin que esto implique violación de la independencia judicial debe contemplar las obligaciones legales, es decir, los deberes que en general tienen que observar los jueces y magistrados (sin que se entre a analizar el fondo de un caso en concreto o el sentido de las resoluciones). Entonces, el objeto de las visitas de supervisión en el ámbito jurisdiccional debe ser la verificación de la forma en que se desarrollan las audiencias, teniendo en cuenta entonces las características que deben tener la mismas.⁹

En relación a aspectos administrativos, el rol de la supervisión puede tener mayores alcances, pues legalmente se establece incluso el deber de observar eficiencia y eficacia al desempeñar las obligaciones inherentes a los puestos. Aquí también puede influir la generación e implementación del mencionado Sistema de Gestión de Calidad, ya que a través de la documentación de los procedimientos se puede estandarizar el

actuar administrativo y esto repercute en que se pueda realizar una función de verificación del cumplimiento, es decir una especie de supervisión preventiva y no sólo reactiva.

Otro desafío lo constituye la necesaria actualización que requiere el sistema informático. Este debe estar concebido como una herramienta capaz de responder a las necesidades de registro, manejo y análisis de información que plantea un modelo de gestión, en este caso, el modelo de gestión penal por audiencias. Aquí cobra enorme relevancia la adecuada definición previa de los procedimientos estandarizados. Se hace evidente como todo debe estar bien integrado, ya que el desarrollo informático del sistema debe ser a la medida de los requerimientos procesales y procedimentales. Hay muchos procedimientos administrativos que no están explícitamente regulados en ley o reglamento alguno, por lo que se requiere generar, o seleccionar dentro de las prácticas comunes, aquella que se estime más adecuada a la eficacia del modelo de gestión, acorde a los principios que lo inspiran y que no pongan en riesgo, sino más bien, garanticen el cumplimiento del debido proceso.

Al desarrollar un sistema informático con las características mencionadas, la institución se beneficiará de la potencialidad que éste tiene.¹⁰ Los beneficios son múltiples, pero por mencionar algunos: contar con un sistema que sea “la herramienta de trabajo”, evitando que se deban hacer distintos registros o duplicar acciones; la posibilidad de interactuar con las otras instituciones del sistema de justicia, agilización y eficiencia de las comunicaciones; y las propias implicancias de la generación de información

⁹ La audiencia se encuentra definida en el artículo 20 del Reglamento Interior de Juzgados y Tribunales Penales, y además indica que su realización será oral, continua, contradictoria, pública y concentrada.

¹⁰ Actualmente se está desarrollando el nuevo Sistema de Gestión de Tribunales para el área penal, SGTpenal, como uno de los componentes del Proyecto Separación de Funciones Administrativas y Jurisdiccionales en el Organismo Judicial, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

judicial para el desarrollo estratégico y coherente de la institución.

Finalmente, es digno de mencionar que hace falta la instauración institucional de procesos de inducción, capacitación y actualización para fortalecer las distintas funciones que se realizan en los despachos judiciales.

Si se reconoce que resulta indispensable apostarle a la separación de funciones, la especialización de funcionarios y auxiliares debe ser el mecanismo que sirva para apuntalar los esfuerzos que en esa dirección se realicen. En lo administrativo se debe orientar a especializar en las funciones administrativas del personal de las distintas unidades del modelo de gestión, así como en

el rol gerencial del despacho, el cual recae en la figura del secretario. En cuanto a la función jurisdiccional, la capacitación debe orientarse al desarrollo o fortalecimiento de destrezas de los jueces para la conducción de audiencias. No podría ser de otra forma, especialmente si se espera que los jueces estén preparados para conducir las audiencias de manera tal que se cumplan los principios que inspiran el sistema acusatorio.

Los desafíos son grandes, y seguramente hay muchos más, pero se deben ver como oportunidades para demostrar a la sociedad, que existe disposición a realizar los cambios que aquella le demanda, en su eterno anhelo de justicia. ■