

Las nuevas oficinas de gestión judicial

- 1 ¿Son las oficinas de gestión de audiencias una herramienta necesaria para el sistema judicial?
- 2 ¿Cuáles cree que serían los beneficios que traería su implementación?
- 3 ¿Existen resistencias a la implementación de oficinas de gestión de audiencias? ¿Cuáles?

CHILE

Juan Enrique Vargas

Decano de la Facultad de Derecho
de la Universidad Diego Portales.

1

A mí me parece que indudablemente el sistema por audiencias tiene requerimientos en temas de organización muy superiores a los que tradicionalmente concebíamos en un proceso escrito y la necesidad de profesionalizar la organización de estas audiencias se ha demostrado como imprescindible y, por lo tanto, si entendemos como oficinas de gestión de audiencias una organización profesional de todos los trámites y todos los procesos internos que hay que analizar para lograr que efectivamente la audiencia se concrete, me parece absolutamente imprescindible.

Llevándolo a la experiencia concreta chilena, cuando cambiamos primero en el área penal, después se ha ido haciendo lo mismo en áreas de familia y laboral hacia juicios por audiencia, el cambio paralelo en la administración de los tribunales fue absolutamente determinante para que efectivamente esos cambios fueran reales. Sabemos de muchas experiencias lamentablemente a nivel comparado, a nivel latinoamericano, en que ha habido cambios a sistemas de audiencia y por no aparejar una nueva organización administrativa que se condiga con la nueva exigencia

de trabajo que demandan las audiencias, se ha transformado en letra muerta.

Acá en Chile, como decía, hubo un cambio de personal bien potente, una nueva estructura judicial, con juzgados de tipo corporativo, con administradores profesionales a cargo de la gestión con definición muy precisa de cuáles eran los progresos que se tenían que realizar para lograr que las audiencias se concretaran, que es lo que yo creo que ha tenido como consecuencia que efectivamente el índice de audiencias realizadas es alto y por lo tanto, el corazón del sistema que son las audiencias puedan funcionar y por lo tanto el sistema puede producir lo que se espera de él.

2

Bueno, el principal beneficio ya lo adelantaba, es que las audiencias efectivamente se puedan realizar. Pero hay un beneficio probablemente de segundo nivel pero que es determinante para el funcionamiento general del sistema, que una buena organización administrativa permite despejar las confusiones que yo creo que siempre han complicado al sistema judicial y le han impedido realmente ser eficiente en su cometido que es esta confusión tradicional entre qué es lo que es jurisdiccional y qué es lo que es administrativo. Producto de la delegación de funciones de la forma como tradicionalmente se ha cometido la labor jurisdiccional en nuestros tribunales estas funciones quedaban mezcladas y por

lo tanto, en última instancia era el juez el responsable tanto de lo jurisdiccional propiamente tal, pero también de lo administrativo porque era imposible escindir una cosa de otra, como digo estaban muy entre mezcladas, y por lo tanto era imposible tener al mismo tiempo una administración profesional y un sistema que realmente fluyera y funcionara bien. Yo creo que cuando uno tiene un sistema por audiencias claramente le permite decir que lo jurisdiccional es lo que sucede en la audiencia y discriminar muy claramente de lo administrativo que es todo aquello para preparar la audiencia; y si uno entonces tiene esa discriminación puede asumir mucho más claramente roles y responsabilidades por ese trabajo previo y lograr que todo el sistema fluya mejor.

Así que el beneficio ahora es claridad en los roles, claridad en las tareas, poder asignarlas, controlarlas, evaluarlas, poder poner metas a los distintos actores con un sistema más profesional en la gestión y yo creo que eso redundará en los niveles de deficiencia y por lo tanto de legitimidad y confianza pública en los sistemas de justicia en forma muy importante.

3

En la experiencia chilena en concreto, uno de los hallazgos probablemente sorprendidos que hubo en el proceso de implementación es que el cambio del modelo jurídico que aparejó las reformas procesales -y estoy pensando fundamentalmente en la procesal penal, pero también, insisto, en alguna medida en la de familia y laboral-, el cambio de modelo jurídico hacia un sistema por audiencias en que el juez en el caso penal dejaba de tener sus roles en la conducción de la investigación, nosotros pensamos que iba a ser una batalla muy fuerte. Pensamos que sería una batalla muy dura de dar, que iba a haber mucha resistencia para que los jueces cedieran un área importante de lo que estimaban era parte de su poder, que era conducir la investigación. En la experiencia chilena eso no fue el problema. No estoy diciendo que no haya habido ningún problema, pero desde el punto de vista macro general del funcionamiento de la implementación eso fluyó muy bien: los jueces rápidamente se adaptaron a la nueva lógica, asumieron un rol completamente distinto, básicamente como conductores del debate o los debates, y los encargados de la decisión jurisdiccio-

nal, y se desprendieron muy rápidamente de esas otras funciones sin mayor trauma o drama. Pero algo que nosotros no pensábamos, que era precisamente este tema de la gestión profesional del despacho judicial y la organización de las audiencias, que pensábamos que era por así decirlo una reforma secundaria o menor frente a la gran reforma jurídica, que pasaba un poco colada con la otra y que no era gran tema frente a la gran discusión del modelo jurídico, bueno eso sí fue, y yo diría que sigue siendo, un tema muy complicado, un tema aún resistido. Yo creo que la reforma de gestión ha sido una reforma exitosa pero que ha sido una larga batalla en la cual todavía se están peleando algunas escaramuzas por así decirlo. Y esto fundamentalmente porque los jueces -contraintuitivamente, se podría decir-, ven mucho más su poder en ciertas decisiones administrativas que en la propia decisión jurisdiccional y se resiste mucho más a ceder, no sé, en la asignación de trabajos a los funcionarios o la designación misma de ellos. Están mucho más reuentes a ceder ese tipo de atribuciones que a ceder labores, por ejemplo, en la investigación de una causa penal.

Sobre todo si la administración además asume claramente su rol, cosa que en Chile fue un proceso que no se dio desde el comienzo. Y cuando yo digo "asume cabalmente su rol" es que cuando la labor administrativa, sobre todo los administradores de tribunales, se encargan de gestionar todos los recursos que están en el tribunal disponibles para generar decisiones jurisdiccionales, en última instancia, y sin duda el recurso fundamental para eso es el tiempo del juez. Y cuando los administradores empiezan a gestionar el tiempo de los jueces, empiezan realmente a dirigir la agenda judicial, sacarle el máximo provecho, evitar lagunas, evitar dilaciones, en fin, empiezan a ser ellos los responsables y a tomar decisiones al respecto. Entonces los jueces se ven muy amenazados porque empiezan a sentirse constreñidos, presionados. Empiezan a perder esa libertad que tenían antes, que les permitía tomarse todo el tiempo que quisieran en un caso, o derechamente no venir en algunos casos, no estar disponibles, no tener audiencias; en fin, alguien ahora está encima, midiendo eso, y presionando, y eso sí entra en su metro cuadrado de poder ya más íntimo y propio y genera enormes resistencias. Yo diría que esa es la principal dificultad para asumir a cabalidad un modelo de gestión moderno y profesional.

MÉXICO (Monterrey)

Jesús Demetrio Cadena Montoya

Director del Instituto de la Judicatura del Poder Judicial.

1

La reforma al sistema de justicia penal en México implicó una transformación de gran calado. No sólo sobreviene un cambio del proceso sino que esta afecta a las estructuras creadas en torno al sistema inquisitivo, que no responden a las dinámicas del acusatorio. Este último solo entiende al juez como un representante de un gobierno republicano, llamado a resolver un conflicto entre particulares.

La cultura del trámite y el expediente como centro del proceso desplazó la trascendencia de la función judicial. El juez ya no estaba ahí para decidir un conflicto sino para ser el principal custodio del expediente que pretendía hacer su relato. Y para auxiliarle en esa tarea se fueron incorporando a los tribunales una enorme cantidad de funcionarios y empleados judiciales cuyo objetivo era, y sigue siendo, mantener el expediente y dejar constancia escrita de su tramitación, con independencia de los resultados.

2

La audiencia, como el único método válido para conocer la verdad del hecho, demanda la entrega total de quien juzga. Toda su atención y capacidad deben estar dedicadas a conocer el conflicto, a entenderlo y decidir sobre él. Por ello no permite la distracción del juez en actividades ajenas a su función. Los servicios administrativos de gestión judicial, como los denominamos en Nuevo León, son llamados a desplazar a la burocracia judicial creada para servir al juez en la inabarcable tarea de velar por el expediente. Su creación es ineludible para que quien juzga pueda dedicar su tiempo exclusivamente a ejercer esa función misma. Exigir que después de 7 horas de audiencia un juez tenga que preocuparse por administrar las oficinas no sólo implica no entender la naturaleza del modelo acusatorio sino que es apostar a su fracaso. No hay duda que el sistema administrativo de los juzgados inquisitoriales, con el juez a la cabeza, requieren ser desman-

telados y sustituidos por un modelo de administración profesional y especializado que entienda que es la audiencia, y no el expediente, el vehículo para solucionar el conflicto. Este no tiene forma de finiquitarse sin que la audiencia se lleve cabo.

Ya no se trata de sellar, foliar y custodiar el expediente sino realizar con eficacia las acciones que sean necesarias para que el ejercicio dialéctico pueda tener verificativo. Dentro de los resultados que se pueden esperar al incorporar un sistema de gestión, se espera poder impactar transversalmente a la institución y a los usuarios, basados en cinco principios básicos que son: legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia y calidad. Por ejemplo, para los usuarios, en cuanto objetividad en lo resuelto: aseguramiento del cumplimiento de fechas, mejora en la calidad de los juicios y mayores niveles de satisfacción hacia los resultados. Para el Poder Judicial, disminución de costos, mejor uso y aprovechamiento de los recursos, aumento de niveles de transparencia y de satisfacción de usuarios. Para jueces, liberarlos de tareas administrativas y de sus tiempos de manera mucho más fácil para ellos, equilibrarles el trabajo, especializarlos en sus labores y que tengan mayor disponibilidad de tiempo para su capacitación.

3

La lógica que justifica el modelo de gestión judicial, por más evidente que parezca, no es fácil de entender por los propios operadores del sistema de justicia. La separación de los jueces respecto de las funciones administrativas y de decisión sobre la designación de los funcionarios que los auxiliaban aparenta, vista desde la óptica del proceso inquisitivo, una pérdida de poder. Es un ataque a su investidura. Pero en el Poder Judicial de Nuevo León, el intento de implementación que se tuvo de gestión judicial hizo crisis rápidamente y se encaminaba a un colapso del procesamiento de audiencias debido a retardos en su celebración, salas insuficientes -fue necesario llevar a cabo audiencias en espacios que no estaban diseñados para ese efecto-, fiscales y defensores el mismo día en diferentes edificios judiciales, un número significativo de audiencias reprogramadas, y grandes desequilibrios en la distribución de las cargas de trabajo.

Fue necesario replantear lo que se estaba haciendo y analizar lo que se dejó de lado. En retrospectiva, el principal problema fue pretender levantar un sistema de gestión a partir de estructuras viejas, menospreciando la fuerza de su tradición y la vocación al servicio del expediente y no a la solución de conflictos.

Para corregir este cambio fue necesario retroceder varios pasos. Se estableció una Dirección de Gestión Judicial que brinda los servicios necesarios para que los jueces puedan presidir las audiencias sin distraerse en actividades que afectan la calidad de la función republicana a la que están llamados a realizar. Se buscó que las audiencias se celebraran puntualmente, se regionalizaron los tribunales en cuatro zonas geográficas y, en cada una de ellas, se implementaron servicios de administración para satisfacer las necesidades locales de un determinado número de jueces. Estas unidades responden a una dirección central que las articula, les da sentido de identidad común e institucionalidad y servicios comunes que cada unidad no podría realizar por sí misma: equilibra cargas de trabajo e interactúa con todos los actores del sistema para lograr una coordinación eficiente. Así hemos evitado el empate de audiencias, retardos, etc. Pequeños detalles, si se quiere ver así, pero cuya cotidianidad desmedra el cambio que se ha dado.

Se han fortalecido los sistemas de cómputo. También se brinda cobertura a todo el Estado. Empleamos servicios de videoconferencia que permiten que las audiencias tengan verificativo sin realizar desplazamientos que afectan la economía de los justiciables. Se centralizaron los servicios de notificaciones en una unidad llamada Medios de comunicación que depende del Consejo de la Judicatura y que tiene presencia en todo el territorio nacional. Hemos hecho esta sinergia entre dependencias del Poder Judicial que tienen fines comunes como ayudar al impulso de los juicios y que no se coordinaban entre sí pero han resultado muy fortalecidas como motivo de esta fusión.

Los resultados empiezan a cosecharse, se han reducido a cero la celebración de audiencias en espacios distintos a los destinados a ellas. La excepción, desde luego, es cuando se realizan audiencias en centros hospitalarios. Los indicadores nos muestran que se ha reducido la postergación de audiencias por falta de notificaciones o el inicio con retrasos. La dirección

ha implementado una serie de elementos internos de control que permiten anticipar necesidades y detectar áreas de mejora. De vínculos con diversos comités de jueces, estableciendo canales de comunicación que escuchan sus necesidades. Buscamos proveerlas en la medida que, a través de ellas, se brinda un mejor servicio a la población. En este sentido, diariamente se pone el acento en la pertenencia tanto del grupo de jueces como de gestión judicial a una institución común que es el Poder Judicial. Y, por ende, insistimos mucho en que no debe haber un antagonismo sino complementariedad.

En el Poder Judicial de Nuevo León estamos convencidos que por más grande que sea la inversión que se haga en transformar el sistema de justicia no va a ser redituable si la sociedad no percibe el cambio. El peligro del colapso nos obligó a tomar decisiones que pudieran parecer dolorosas pero que resultaban inevitables. Estamos convencidos de que separar a los jueces de las funciones administrativas para concentrar su trabajo en las salas de audiencias no los despoja de su autoridad sino que los dignifica y redimensiona la función del juez.

BOLIVIA

Juan Michel

Director de Políticas de Gestión del Consejo de la Magistratura de Bolivia

1

En Bolivia puede ser una medida o alternativa esencial para poder agilizar los procesos judiciales que hoy se encuentran acumulados en demasía; hay un rezago judicial excesivamente grande. En el sistema de justicia de Bolivia, estamos hablando de acumulación de procesos, de gestiones y de años, de hace unos cinco o diez años que ha sido generado probablemente una parte de ello por la normativa escriturada determinada en los códigos procesales. Pero esencialmente hemos identificado que las malas prácticas casi institucionalizadas acentuadas en el trabajo de los jueces, fiscales y también abogados litigantes y sujetos procesales han hecho que las audiencias, que los procesos, que se van ventilando, duren tiempos completamente

irrazonables, por meses, años. De tal suerte que se ha constituido esta mala práctica en un cuello de botella para todo tránsito de proceso normal que debería cumplirse en seis meses, en tres años, cuando estos están durando cinco, diez, y quizás mucho más.

Pero además, ha habido prácticas que se manejan, dilatorias, como la de la suspensión de audiencias por inconcurrencia de la partes. Hay una superposición de señalamiento de audiencias, hay prolongaciones en el manejo de las audiencias, en la conducción de audiencias, recesos por días, semanas; hay una indebida aplicación por ejemplo de términos en las etapas de investigaciones, el tema del control efectivo que debería realizar el juez no se cumple. En general podemos decir que hay una especie de desnaturalización del proceso, de los procesos judiciales.

Con respecto a la aplicación de los plazos procesales, esta desnaturalización de una u otra forma ha roto el principio de la oralidad establecido en el Código Procesal Penal especialmente y ahora en el Código Procesal Civil. En todo caso, este fenómeno multicausal muy complejo que se ha institucionalizado en Bolivia desde años anteriores, necesita tomar medidas urgentes y generar escenarios que vayan a neutralizar estas malas prácticas, generar algunos cambios normativos, como la finalidad de dar celeridad en la resolución de los procesos, y finalmente erradicar estas malas prácticas. Estamos apostando que la aplicación de una herramienta importante como el fortalecimiento, capacitación, manejo y gestión de audiencias pueda ser un mecanismo esencial para resolver estas malas prácticas.

De ahí es que se ha creado este proceso de gestión de audiencias o la propuesta para el establecimiento de oficinas judiciales que no está determinado claramente en nuestra norma activa, pueda permitir que estos cuellos de botella en la administración de justicia puedan ser resueltos, pero además acompañar esta implementación de gestión de audiencias, de un modelo de gestión de audiencias. Este modelo de nueva forma de conducción de audiencias debe ser acompañado por equipos de descongestión que estén al lado de los jueces, al lado de cada proceso donde se pueda de una u otra forma incidir de que se superen estas malas prácticas y vayan a resolverse rápidamente estos procesos que están en curso.

2

En realidad el Consejo de la Magistratura y el Órgano Judicial están apostando a que los resultados a obtenerse de la implementación de la gestión de audiencias sean el dar celeridad a través de la audiencia y la aplicación de oralidad en audiencias y la superación de estas malas prácticas. Estamos seguros va a traer grandes beneficios. De ahí que como hemos adelantado, creemos que para fines de diciembre de este año podemos estar descongestionando entre un 30% y un 40% de los procesos acumulados, lo que significaría un avance trascendental para la sanación de estos procesos o de estos procesos que están en rezago.

3

En definitiva hay muchas resistencias: en los jueces, en los abogados litigantes fundamentalmente, pero también hay resistencias en los niveles de alzada, de apelación, en donde de una u otra forma van a llegar estas causas resueltas a través de la gestión de audiencias, pero que también implica una etapa de formación y capacitación en los niveles de alzada, para que este proceso, esta mala práctica pueda ser superada.

Hay muchas resistencias, hemos tenido algunos eventos, pero de a poco están empezando a entender que se debe introducir esta gestión de audiencias para la resolución de causas en su generalidad, para tratar de resolver de una u otra forma un problema del sistema de justicia que casi está en colapso en Bolivia. Creemos que con mayor capacitación, con mayor información, se van a poder resolver estas resistencias, que sin dudason la parte más difícil en la que estamos tropezando en este momento. No creotan a corto plazo pero a mediano plazo estamos seguros de que la población litigante, especialmente jueces, fiscales y abogados, van a entender que hay que brindar los servicios de justicia con mayor celeridad a la población.

PERÚ

Duberlí Apolinar Rodríguez Tineo

Juez Supremo de la Corte Suprema de Justicia
de la República de Perú

1

Creo que sí. En el caso peruano estamos en una reforma procesal penal desde el año 2006 y en el tema de la gestión de audiencias contamos con una oficina que se llama Administración del Módulo Penal. El administrador del módulo penal es incluso una persona que no necesariamente es abogado; puede ser un ingeniero, pero que conozca las técnicas de planificación, de programación, etcétera. Entonces esa persona es la que se encarga de planificar las audiencias conforme a los requerimientos de la Fiscalía, y luego ya este funcionario administrativo les comunica a los jueces cuántas audiencias tienen por día, vale decir, no es el magistrado, que en el caso peruano es el juez de investigación preparatoria, pues es el administrador del módulo penal quien en cierto modo prácticamente elabora la agenda de los jueces; y los jueces se dedican solamente a su labor puramente jurisdiccional y no a la labor administrativa que la desempeña esta oficina. De tal manera que esta es una necesidad y creo que le da mayor viabilidad y mayor facilidad para el desarrollo de las audiencias, también teniendo en cuenta que en el país nuestro con el sistema acusatorio de tendencia adversarial que tenemos, todas las decisiones más importantes que se abordan en el proceso -particularmente en la investigación preparatoria- se hacen a través de audiencias. Entonces una vez que se hace la audiencia, el juez de investigación preparatoria toma la decisión que corresponda, sobre todo los requerimientos de medidas cautelares que el Ministerio Público requiere en esta primera etapa del proceso penal.

2

Yo creo que los beneficios son el de entender una separación entre la labor administrativa y la labor jurisdiccional de un juez. En que la labor administrativa no tiene que hacerla el juez sino una persona que tenga capacidad de preparación profesional en el manejo de

gestión y como le decía al empezar, en el caso peruano la mayor parte de los administradores de los módulos penales no son ni siquiera abogados, son por lo general ingenieros, que conocen técnicas de informática, de planificación. Yo creo que esa es una ventaja que permite que haya una separación entre la labor administrativa y la labor jurisdiccional a cargo de los jueces particularmente de investigación preparatoria. Eso también va a generar una mayor celeridad en los procesos y por otro lado, significa que las partes, o sea la Fiscalía o la Defensa, puedan ser notificados oportunamente cuando se van a realizar las audiencias y entonces creo que se está ganando en celeridad a fin de que las etapas del proceso penal, particularmente la investigación preparatoria que tiene plazo, que en el caso peruano es un plazo ordinario de cuatro meses, no estén siendo prorrogadas innecesariamente. Entonces yo creo que esa es una ventaja importante.

Por otro lado, también en este tema de gestión de audiencias, en el Perú estamos tratando de incursionar en el tema de las llamadas teleconferencias cuando hay un testigo o un perito que está muy alejado del lugar donde se está realizando la investigación o respecto de una prueba anticipada o declaración testimonial de una persona que está en el extranjero, etc. Entonces estamos implementando el tema de teleconferencias pero sin que eso sea una regla, sino que sea una cuestión muy excepcional. En el juicio oral tiene que siempre regir el principio de intermediación que implica una cercanía entre el juez y la parte o el sujeto procesal que está siendo interrogado.

3

El nuevo modelo procesal diseña el sistema de audiencias. En el Perú tenemos un promedio de cien tipos de audiencias, audiencias de prisión preventiva, audiencias para resolver un período de una medida cautelar real, como podría ser un embargo, la audiencia de control de la acusación, todo se hace por el sistema de audiencias donde rige la oralidad y la intermediación.

Sin embargo, obviamente es un cambio de cultura: pasar de una cultura marcadamente inquisitiva que hemos tenido desde la colonia, hace más de cinco siglos, a un modelo acusatorio de corte más garantista

y democrático, obviamente no se hace de la noche a la mañana; es una lucha de culturas: la cultura acusatoria versus la cultura inquisitiva. Y eso tiene que ver también con jueces que tienen una formación en las universidades donde no les enseñan absolutamente nada del nuevo modelo y con la cultura inquisitiva que siempre ha sido la predominante, entonces hay resistencia. Los jueces querrían hacer todo, querrían programar las audiencias, estar prácticamente dirigiendo todo, entonces eso es una cierta resistencia por parte de los jueces. Aunque en el Perú todavía no terminamos de implementar la reforma, estamos a mitad del país. De 32 cortes superiores o distritos judiciales en que se divide el país en tema judicial, estamos ya avanzados

en 23 cortes superiores o distritos judiciales pero nos falta la gran Lima que es prácticamente medio Perú. No tenemos la suerte que ya tiene por ejemplo Chile, que ha culminado ya su implementación en todo el territorio nacional. En nuestro caso, todavía estamos por la mitad y entonces en esos lugares donde todavía no está vigente la aplicación del nuevo Código Procesal Penal todavía la resistencia al sistema de audiencias es mayor, pero donde ya está vigente el nuevo código, los jueces ya están prácticamente familiarizados con este sistema de audiencias; con la oralidad se dictan resoluciones orales, hasta sentencias orales y la escrituralidad está pasando ya al recuerdo.