



CURSO SOBRE INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ACUSATORIO ORAL

Temuco, 30 y 31 de marzo de 2004

VISITAS A LOS TRIBUNALES

“Sistema Procesal por Audiencias: Requerimientos Organizacionales y Administrativos”

Por Juan Enrique Vargas Viancos¹

1. La forma como se organizan y funcionan los tribunales del sistema inquisitivo se debe y es funcional a la filosofía de ese sistema

Las estructuras organizacionales y los sistemas de gestión son dependientes y no autónomas del tipo de función que desarrolla la institución. Esta idea tan básica muchas veces es olvidada en el ámbito de la justicia, donde suele creerse que nuevos modelos jurídicos pueden ser puestos en práctica a través de estructuras y sistemas de gestión pensados para actividades muy distintas. A ello se une una creencia casi ilimitada en el poder transformador de las normas legales, en lo que ha dado en llamarse el “fetichismo legalista latinoamericano”. Se piensa comúnmente en esta región que un nuevo código constituye una reforma a la justicia -y así se le llama- cuando en realidad el nuevo Código es un instrumento -uno más, por importante que sea- para hacer esa reforma, la cual tiene necesariamente otros componentes claves en los ámbitos culturales, organizacionales, económicos y de gestión.

La organización y funcionamiento tradicionales en los tribunales del sistema inquisitivo tiene su explicación en las características propias de ese modelo de enjuiciamiento. A ello hay que agregarle, para poder entender acabadamente el sistema, que los Poderes Judiciales han estado bastante alejados de lo que ha sido el avance en los sistemas modernos de gestión. Son dos las características principales de la organización y gestión de los sistemas tradicionales que se explican en función ya sea de las necesidades del modelo inquisitivo o del simple desconocimiento de nociones modernas de gestión. Una de ellas es la estructura vertical y centralizada de las organizaciones, la otra es la confusión de los roles jurisdiccionales y administrativos.

¹ Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)



1.1 Estructura vertical y centralizada

La estructura de los Poderes Judiciales en América Latina ha tenido escasas transformaciones desde la época en que fue establecida, durante la colonia. Aunque introducirles transformaciones profundas fue parte del ideario independentista, lo que se logró a este respecto fue escaso. En el diseño predemocrático de los Poderes Judiciales se parte de la base que la función de resolver los conflictos le compete al rey, quien por razones prácticas la delega en ciertos funcionarios públicos. El poder de estos entonces no es autónomo, sino delegado del monarca, quien lo puede reasumir en tanto lo desee. Esta misma concepción se replica dentro de la función judicial, manteniéndose inalterable durante toda la vigencia del sistema inquisitivo. Es por ello que los jueces “inferiores” le deben reportar a sus “superiores”, quienes muchas veces pueden alterar sus resoluciones u ordenarle que conduzcan su trabajo de una determinada manera, por vías administrativas, no jurisdiccionales. En la llamada “consulta” los superiores deben revisar lo que los inferiores hacen, aún cuando no haya ninguna persona perjudicada con sus resoluciones. Incluso las apelaciones se conceden en el efecto “devolutivo” nombre que denota la idea que se le “devuelve” la competencia que originalmente le pertenecía al superior.

Este carácter cortesano de la función judicial explica también mucho del ritualismo, a veces exasperante, que la caracteriza. Los nombres con que deben ser tratadas las autoridades judiciales; las ceremonias que deben realizarse para tener acceso a ellas; en fin, las características del expediente judicial, son propios de estos sistemas. En ellos, además, importan más las formas que los resultados. Los jueces saben que van a ser evaluados en función de si siguieron o no con todos los ritos del proceso, no en función de los éxitos o fracasos obtenidos. Lo importante es que, por ejemplo, las notificaciones hayan sido bien hechas conforme a la ley, no siendo relevante que la persona citada haya efectivamente concurrido al tribunal. Esto último se estima que es algo no controlable y, en última instancia, inimputable a la labor de los jueces y demás funcionarios del tribunal. Los sistemas de control ex antes -hoy abandonados en la gestión moderna- son también una prueba más de que lo importante son los ritos y los procedimientos mas no los resultados. En tal sentido el rol de los secretarios es paradigmático: son funcionarios altamente calificados cuya función es ser ministros de fe, es decir, certificar que lo que el juez firmó efectivamente lo firmó...

La existencia en la base de un elevado número de jueces de instancia unipersonales, cada uno con un pequeño territorio jurisdiccional donde ejerce su competencia y un conjunto de funcionarios que cooperan en su trabajo, refuerza la verticalidad del sistema. Estos juzgados desperdigados no tienen ni una visión de conjunto ni una capacidad adecuada para hacerse cargo de la mayoría de los temas administrativos del sistema judicial, los cuales entonces deben necesariamente ser concentrados en la cúpula.



1.2 Confusión de roles administrativos y jurisdiccionales

El que la conducción de las tareas administrativas de los tribunales haya estado tradicionalmente en manos de los jueces y en alguna proporción menor también de los secretarios, ambos funcionarios provenientes del área del derecho sin conocimientos ni generalmente aptitudes para el tema, se debe a la poca importancia que tradicionalmente se le ha dado a la gestión al interior de los sistemas judiciales y a que ellos se establecieron en una época en que ésta ni siquiera se había constituido como disciplina, sin haber experimentado con posterioridad la evolución de otras organizaciones -privadas y públicas- que se acercaron a la revolucionaria novedad en que la gestión se convirtió a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Pero también se debe a razones más profundas, íntimamente ligadas a una de las características básicas del sistema inquisitivo tradicional, característica que generalmente es dejada de lado al momento de estudiar estas cuestiones. Nos referimos al rol que ha jugado el sistema burocratizado y escrito a través del cual se desarrolla el trabajo judicial en ese sistema.

La forma cómo se construye la decisión jurisdiccional en el sistema inquisitivo es a través de la realización rutinaria de una serie de trámites, la mayoría de ellos preestablecidos ya sea por las normas procesales o por la costumbre, fruto de los cuales se va “completando” un expediente, al cabo del cual se dicta la sentencia. En este trabajo de formar el expediente que, insistimos, es clave para la decisión jurisdiccional, intervienen de diversa manera los funcionarios judiciales -escribanos, alguaciles, actuarios- que forman el tribunal, ya sea interrogando víctimas y testigos, ordenando diligencias, redactando resoluciones e incluso sentencias. Aunque lo que hagan sea provisional, sujeto a la aceptación o enmienda del juez, lo cierto es que su contribución es esencial al contenido de la actividad jurisdiccional. Es por ello que muchas veces en los tribunales los funcionarios subalternos tienen o parecen tener mucho más poder incluso que los propios jueces.

Esta forma de trabajo, que descansa en la delegación de funciones jurisdiccionales en funcionarios, en principio puramente administrativos, es consustancial al procedimiento escrito. La escrituración mediatiza los procesos de obtención de información y los de adopción de resoluciones a partir de esa información. Ese lapso o distancia que se genera entre uno y otro, permite e incentiva a que personas distintas a las que deben decidir asuman todo o parte de la recepción de la información, asumiéndose que por el hecho de consignarse en el “expediente” quien debe en definitiva decidir en el momento en que lo requiera va a tener de todas formas y por esa vía acceso a la información pertinente. Como sabemos eso no es así, la información que efectivamente se consigna es sólo una porción muy menor de la obtenida (¿cuándo los gestos o miradas de un testigo han podido ser reflejados en un acta?) y, lo que es peor, muchas veces en forma distorsionada (¿emplean realmente los testigos el lenguaje de las actas judiciales?). Además son muy fuertes los incentivos para “saltarse piezas” o darles una “lectura vertical” cuando ellas están escritas y parecen anodinas. Y el paso siguiente es muy corto: ya no sólo los funcionarios reciben la información sino también elaboran “borradores” de resoluciones para facilitar el colapsado trabajo de sus jefes.



El término de la delegación de funciones que persiguen las reformas procesales penales, con el consiguiente reconocimiento de que son los jueces los llamados a tomar las decisiones en los asuntos que ingresan al tribunal y que los empleados sólo deben realizar tareas de apoyo administrativas, debe tener un correlato en la relación numérica existente entre empleados y jueces al interior de los tribunales, en beneficio de una mayor proporción de jueces. En el cuadro siguiente se compara esa relación en Chile antes y después de la reforma procesal penal:

	JUECES	EMPLEADOS	EMPLEADOS x JUEZ
SISTEMA ANTIGUO	84	924	11,0
JUZAGOS DE GARANTÍA	355	1.370	3,9
TRIBUNALES ORALES	396	873	2,2

Fuente: Código Orgánico de Tribunales.

Lo que importa de todo ello para nuestros efectos es que en un sistema donde los funcionarios subalternos realizan al menos en parte labores propiamente jurisdiccionales, resulta absolutamente indispensable que el juez, la persona que en último término es responsable por las decisiones jurisdiccionales de su tribunal, sea quien dirija, controle y evalúe cotidianamente a esos funcionarios. De allí se deriva que sea imposible profesionalizar las labores administrativas en esos tribunales pues ellas están indisolublemente entremezcladas con las jurisdiccionales. Sólo algunas materias de importancia menor es posible separar y darles una administración más técnica y moderna, a través de los que se han dado en llamar los “servicios comunes” (atención de público, recepción y envío de correspondencia, notificaciones, custodia, etc.), cuyo escaso impacto reside precisamente en que no alcanza al meollo de la función judicial.

La falta de una administración técnica y profesional del personal y el tipo de trabajo que éstos deben desarrollar llevan a múltiples ineficiencias, como ser la imposibilidad de especializar adecuadamente a ese personal, las dificultades para estandarizar el trabajo, las complejidades para instaurar sistemas adecuados de evaluación y estímulo, la existencia de jerarquías confusas y muchas veces irreales; en fin, la importancia mayor de los vínculos de parentesco o amistad que la competencia.



2. Nuevo modelo de organización y funcionamiento administrativo para los tribunales orales.

Es posible concebir la organización y funcionamiento de los tribunales en el nuevo sistema desde formas muy simples hasta las más complejas. Ello dependerá de las dimensiones y el volumen de trabajo del tribunal, como también de los recursos disponibles en el sector. Sin perjuicio de que es perfectamente posible funcionar en un sistema oral con una estructura simple, manteniendo el esquema de juzgados unipersonales, que es el único posible, por ejemplo, en pequeñas localidades, a continuación analizaremos las ventajas de los modelos de organización más modernos y sofisticados, particularmente útiles para los grandes centros urbanos.

2.1 *Especialización de las funciones administrativas*

Uno de los elementos más significativos que diferencia al Poder Judicial de otras instituciones es la calidad que tienen quienes producen el servicio que él entrega. A diferencia del común de las instituciones, la “producción” en el Poder Judicial no está entregada a personal con escasa calificación sujeto a la conducción del nivel directivo o gerencial, sino a profesionales con alta formación. Precisamente por tal característica, dentro de la gestión estas instituciones son denominadas “organizaciones de profesionales”. En ellas el producto que entregan es elaborado por quienes conducen la institución. Ellos, si se quiere, son al mismo tiempo los directivos y los obreros. Tal calidad la comparte el Poder Judicial con otras organizaciones destinadas a producir servicios de alta calidad, como los hospitales o las Universidades.

Dadas las características de estas instituciones que acabamos de reseñar, es común en ellas que los profesionales que las integran: jueces, médicos o académicos, tiendan a privilegiar exclusivamente los aspectos técnicos del servicio que deben brindar (la calidad de las sentencias, intervenciones quirúrgicas o actividades docentes o de investigación, respectivamente), mirando en menos los aspectos administrativos que ellas involucran. No les dan una atención mayor a las labores administrativas que inevitablemente deben asumir, las ven simplemente como una carga indeseada, para la cual tampoco se sienten con mayores competencias.

A medida que estas instituciones crecen, los profesionales que laboran en ellas ven cómo parte cada vez más importante de su tiempo lo tienen que dedicar a tareas administrativas, restándolo al desempeño propio de su cargo. Se ven obligados a hacer algo para lo que no fueron contratados, que no les gusta y sienten que hacen mal.

Por ello es que uno de los principales cambios que contemplan los nuevos modelos de gestión es la incorporación de administradores y otros técnicos a la función judicial con el fin de que asuman ese conjunto de tareas que distraen a los jueces de las propias. El sistema debiera ganar con ellos en dos sentidos. Por un lado, liberando tiempo de los jueces y, por el otro, colocando a cargo de la gestión de los tribunales a profesionales capacitados especialmente para ello. En general, los abogados carecen de habilidades gerenciales, su formación no apunta hacia las calidades que hacen a un buen gerente: privilegian la excepción antes que la generalidad; no



están acostumbrados al trabajo en equipo; tienen poca afinidad con las matemáticas y las estadísticas; por sólo enumerar algunos factores.

Esta es una de las áreas en que los cambios han debido afrontar las mayores dificultades para implementarse. La cultura judicial ve con enorme desconfianza a estos nuevos funcionarios. Por una parte por el temor de perder algunas atribuciones que aunque sean pesadas cargas otorgan por otra parte poder dentro del tribunal (todo lo relativo al manejo del personal). Por la otra, por el temor de pasar a ser controlados en la forma como realizan su trabajo y, especialmente, como emplean su tiempo, aspectos en los cuales generalmente hay mucho por mejorar.

2.2 Coordinación entre niveles jurisdiccionales y administrativos

En principio existen dos modelos o estructuras de coordinación entre las áreas administrativas y las jurisdiccionales en los tribunales. Por una parte se encuentra el sistema inglés, en donde el aparato administrativo está constituida por una agencia del servicio civil (la United Kingdom Court Service) que es autónoma frente a los jueces y el gobierno (pese a depender formalmente del Lord Chancellor's Department). En este caso la administración judicial es un tema absolutamente técnico y los jueces deben subordinarse a las decisiones que en el ámbito de su competencia esa agencia adopte. Es decir, en este caso los jueces no tienen ninguna ingerencia en la administración de su oficina, tarea que es asumida íntegramente por un servicio externo. Los propios jueces son considerados un recurso más del sistema que debe ser administrado eficientemente. Así, su agenda de trabajo es elaborada y controlada por la administración. Insistimos en que la única y exclusiva responsabilidad de los jueces es la propiamente jurisdiccional: asistir a las audiencias y dictar resoluciones. Esta modalidad ha dado muy buenos resultados en la experiencia inglesa, justicia que comúnmente es evaluada como de alta calidad y eficiencia.

El modelo alternativo es el de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la administración es una función interna del Poder Judicial. Sin embargo, ella es entregada a técnicos en la materia, bajo la supervisión del estamento judicial, específicamente el Juez Presidente del Tribunal. Este Juez es quien se relaciona cotidianamente con la oficina administrativa, a cargo de un administrador jefe del cual dependen todos los funcionarios no judiciales que se desempeñan en ese tribunal. La filosofía es que ambos constituyan un "equipo" responsable de la buena marcha del tribunal. En este esquema, el administrador reporta al juez administrativo, quien es entonces el máximo responsable. Sin embargo, el ámbito de sus responsabilidades está claramente delineado: el juez administrativo se encarga de fijar -con la asesoría del administrador- las políticas generales de gestión del tribunal y de las relaciones con los demás jueces del tribunal, siendo el administrador quien asume la implementación de esas políticas.

Los jueces administrativos no tienen ingerencia a ese nivel, no se involucran en las decisiones concretas de administración, salvo en cuanto ellas requieran una intervención directa sobre otro juez. Las responsabilidades de la oficina administrativa alcanzan a la preparación del presupuesto del tribunal, su ejecución y control; la administración del personal del tribunal, incluyendo su capacitación; la administración de los casos y al manejo de los sistemas



informáticos; la realización de la planificación estratégica del tribunal y dirigir las investigaciones necesarias para ello; y el manejo de las relaciones públicas de los tribunales, particularmente sus relaciones con otras agencias públicas.

En uno y otro caso, como puede verse, el elemento común es el carácter técnico de quienes asumen las labores administrativas.

En Europa Continental y América Latina, el proceso de incorporación de administradores profesionales ha sido lento. En aquellos países donde ello ha sucedido, en general se ha seguido el modelo estadounidense, subordinando a los administradores en un juez (Juez Decano, Juez Presidente, Juez Coordinador), la experiencia es aún reciente, por lo que los roles no están suficientemente decantados, siendo comunes las fricciones y, más aún, una excesiva subordinación de los criterios técnicos de los administradores al parecer –y a veces la conveniencia- de los jueces.

2.3 Juzgados Unipersonales versus Pluripersonales

Los modelos de organización judicial tradicionales, propios del sistema inquisitivo, se caracterizan por una estructura verticalizada donde en la base se encuentran numerosos juzgados de instancia, cada uno en manos de un juez, con un territorio jurisdiccional exclusivo y dotado con un conjunto de empleados que obedecen directamente a ese juez o su secretario. En este tipo de tribunales no se aprovechan economías de escala (cada uno replica diversas funciones que sería más eficiente fueran asumidas en común), la mayoría de las decisiones importantes de gestión se toman a nivel central y la gestión, por ende, no se ha profesionalizado.

Este tipo de organización no sólo genera ineficiencias, sino que también es poco adecuada para asumir el tipo de trabajo que demanda la realización de audiencias orales, más parecido a la organización de un evento (como producir una obra de teatro) que a la tramitación tradicional de un expediente. En general, estos tribunales no han sido concebidos para poder cumplir con la organización de las audiencias: su infraestructura es inadecuada, faltando en muchos casos hasta las salas de audiencia; los procedimientos administrativos son rígidos y formalistas (ligados a la cultura de “completar el expediente”); los sistemas de supervisión y evaluación, atienden al cumplimiento de los trámites y no a sus resultados; no existen tampoco unidades especializadas en gestión. Todo ello conlleva un conjunto de incentivos que más allá de lo que señale la ley terminan transformando los nuevos procedimientos en algo muy parecido sino igual a los antiguos. Ello es particularmente notorio tratándose de la actividad judicial durante la instrucción penal.

En varios países de la región, ya sea fruto de las mismas reformas procesales penales o bien de proyectos más generales de reformas a la gestión judicial, los tribunales de primera instancia están compartiendo en la actualidad la realización de algunas actividades, a través de los comúnmente llamados “servicios comunes”, los cuales realizan ciertas funciones para un conjunto de tribunales que comparten un mismo espacio físico de manera centralizada. Se trata de funciones desligadas de lo propiamente jurisdiccional: atención de público, compras, aseo,



vigilancia, custodia, notificaciones, etc., donde existen evidentes ganancias al sacarlas de cada tribunal y entregarlas a un solo órgano con cierto nivel de especialización.

Sin embargo, estos servicios en la mayoría de los casos no han llegado a romper la lógica de la administración tradicional pues la confección de las resoluciones sigue impregnada del procedimiento escrito y, lo que es más importante, en su elaboración siguen interviniendo un conjunto de funcionarios administrativos adscritos a un juez y bajo su personal conducción o, cuando más, bajo la conducción de uno entre varios jueces que asumen la calidad de coordinadores. Lo importante para nuestros efectos es que esos funcionarios administrativos siguen, en los hechos, asumiendo al menos en parte tareas que son jurisdiccionales debido en gran medida a que ellas no son gestionadas en una audiencia.

Pese a las ventajas teóricas de adoptar modelos alternativos, su implementación generalmente ha sido muy problemática. Este nuevo modelo de gestión choca contra concepciones muy enraizadas sobre el funcionamiento de la justicia y, lo que es más importante, afecta espacios importantes de poder (de los jueces y los antiguos actuarios) que nadie está dispuesto a ceder gratuitamente. A estas circunstancias se les une que en la generalidad de los casos los esfuerzos por transmitir las nuevas ideas y prácticas de trabajo en que consiste la reforma se han concentrado en los aspectos jurídicos o sustantivos de ella -y aún ahí con limitaciones- no habiéndose producido el mismo interés en desarrollar los nuevos modelos de gestión y en capacitar a los operadores en ellos.

En todo caso y más allá de sus problemas de implementación, los modelos que han avanzado hacia la definición de un modelo de gestión judicial propio y adecuado al nuevo sistema procesal penal están demostrando una importante capacidad de aprendizaje para ir ajustando su funcionamiento a las exigencias de ese sistema, incorporando en su propia operatoria correcciones y ajustes que hacen su resultado más eficiente.