

LA NECESARIA ADECUACIÓN DE LOS MECANISMOS ACTUALES DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS JUZGADOS CAUTELARES, A LAS EXIGENCIAS DEL SISTEMA ACUSATORIO.

Jorge Richter Ramallo¹
Bolivia

1. Introducción

Siguiendo la tendencia de la mayoría de los países de la región, Bolivia desde 1994 se sometió a un profundo cambio de reformas a la justicia. Resultaba necesario adecuar el trabajo de las instancias judiciales al orden democrático recuperado después de largos años de gobiernos dictatoriales. La reforma procesal penal fue justamente la “abanderada” en el desafío de lograr el sometimiento de las normas a los lineamientos constitucionales. El solo proceso de cambio normativo – pensando en que una reforma de este tipo no se agota con la promulgación de nuevas leyes – fue profundamente resistido por intereses de diversa índole, lo cual implicó que el periodo de diseño normativo y posterior implementación fue prácticamente absorbido por la discusión y análisis de las líneas rectoras de la reforma: *fortalecimiento del sistema de garantías, revalorización de la víctima, investigación eficiente, participación ciudadana, simplificación del proceso, respuestas eficientes y diversificadas, oralidad plena y respeto a la diversidad cultural.*

Paralelo a ello, las instancias creadas con la finalidad de administrar el Poder Judicial y trabajar en la aplicación de nuevas herramientas de gestión judicial, no consolidaban sus roles y al contrario, eran también resistidas desde las estructuras tradicionales del sistema de administración de justicia.

Estos son algunos de los antecedentes que originaron que el proceso de reformas normativas no haya sido acompañado por la necesaria aplicación de herramientas de gestión y organización del trabajo de los operadores de justicia penal compatibles con el nuevo proceso penal diseñado.

La implementación de la reforma dejó intacto el modelo organizacional de los juzgados del sistema inquisitivo creados para funcionar bajo la lógica del expediente judicial como mecanismo para la toma de decisiones. En el presente trabajo, se realizará un análisis descriptivo de los problemas producidos por la incompatibilidad que existe entre un sistema destinado a la realización de audiencias como metodología para adoptar decisiones judiciales y las estructuras de trabajo del antiguo sistema inquisitivo, lamentablemente vigentes hasta la fecha.

¹ Abogado boliviano. Integrante del Equipo de Capacitación del Programa Administración de Justicia de MSD-USAID/Bolivia durante el proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal. Formó parte del equipo de apoyo al Programa Nacional de Acceso a la Justicia en el proceso de instalación de Centros Integrados de Justicia.

Los problemas ocasionados por la vigencia de un sistema de organización y administración de los juzgados que no responde a la lógica y requerimientos de un sistema acusatorio, deslegitiman a diario el funcionamiento de la justicia penal, pues representan dificultades que impiden alcanzar los resultados que en su momento, justificaron el proceso de reformas: como la oralidad plena, la argumentación, la publicidad, la lucha contra la retardación de justicia, la investigación eficiente y la búsqueda de respuestas efectivas y diversificadas según el caso concreto.

2. Ámbito de análisis

Este trabajo pretende realizar un análisis descriptivo de la situación actual, enfocando problemáticas e iniciativas de cambio respecto a la gestión y organización de los juzgados de instrucción en lo penal cuyo rol en el control jurisdiccional de la etapa preparatoria o de investigación, les ha otorgado la denominación de “juzgados cautelares”.

Como ha sucedido en la mayoría de los países, la etapa de formulación normativa y la discusión dogmática-jurídica de los principales lineamientos de la reforma procesal penal, dejaron en segundo plano las iniciativas de modificación o mejor dicho adecuación del sistema de trabajo y organización de los juzgados a las exigencias propias del cambio normativo que se había producido.²

En el caso concreto de Bolivia, los avances en la gestión fueron exclusivamente trasladados a las decisiones en materia de recursos humanos y financieros, traducidos en el incremento presupuestal, dotación de nueva infraestructura, en algunos casos aumento de personal e inversión en la capacitación.

Esa priorización de temas de gestión – ineludible producto de los cambios que se habían realizado – dejó en cierto abandono el tratamiento del soporte administrativo necesario para garantizar el desarrollo de la actividad jurisdiccional. Lo cierto es que actualmente, la incompatibilidad existente entre el sistema de organización del trabajo de los jueces cautelares y la metodología de trabajo de un sistema acusatorio, está provocando serias dificultades en el desarrollo del proceso penal, concretamente en la etapa de investigación.

² Seis años después de la vigencia plena del Código de Procedimiento Penal, recién se analizan los problemas de orden procesal atribuidos a las inadecuadas estructuras de trabajo de los despachos judiciales. El “divorcio” entre la asignación normativa de nuevos roles a los actores del proceso penal y la construcción de sistemas administrativos que logren satisfacer las necesidades concretas de la aplicación de esos nuevos roles, tiende a debilitar y deslegitimar las respuestas del sistema. *“La inadecuación del sistema administrativo pone en peligro los elementos más fundamentales del sistema, como son la publicidad y la oralidad de los juicios. No existe agenda de los mismos, existe delegación de funciones y los abogados acceden a información por medio de entrevistas informales con los empleados”*. CEJA. Seguimiento a las Reformas Procesales Penales en América Latina. Informe Comparativo, 2005.

3. Administración del Poder Judicial

Antes de ingresar al estudio concreto de los problemas generados por la organización actual de los juzgados de instrucción en lo penal, necesariamente debe realizarse un breve análisis del contexto general de la organización judicial en Bolivia.³

El proceso de reformas constitucionales realizado en Bolivia, tuvo especial incidencia en el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial. Fue en 1994 cuando Bolivia pretendió dar un salto cualitativo hacia la especialización de la administración del Poder Judicial, creando el denominado el Consejo de la Judicatura⁴.

Los fines de creación de esta institución, guardaban relación con la necesidad de desconcentrar las labores de administración del Poder Judicial referentes a las atribuciones en materia de planificación, recursos humanos, infraestructura, régimen financiero, sistema disciplinario, que antes eran ejercidas por la Corte Suprema de Justicia.⁵

El Consejo de la Judicatura como organismo especializado en la administración, supuso la incorporación de herramientas nuevas de gestión judicial, toda vez que se crearon amplias y complejas estructuras de trabajo con la finalidad de mejorar los servicios judiciales, tal el caso de la Gerencia de Servicios Judiciales definido como el órgano técnico responsable de proporcionar apoyo directo a los órganos jurisdiccionales, a través de servicios técnicos especializados, recursos profesionales no permanentes, programas de educación e información técnico profesional a usuarios internos y externos del Poder Judicial, así como proyectos y políticas tendientes al mejoramiento permanente de los servicios de justicia. (art. 20 Ley Consejo de la Judicatura).

Pese a todos los esfuerzos realizados, hasta la fecha no logran separarse y percibirse con claridad, los alcances de las funciones de gobierno, gerencia y administración del Poder Judicial.

³ Respecto a los problemas de la organización administrativa del trabajo judicial, Alberto Binder expresa: “...este tema está entremezclado con el problema del gobierno judicial y la pervivencia de las formas verticalistas de organización judicial que, hoy por hoy, son uno de los principales factores de atraso y de afectación a la independencia judicial”. CEJA. Seguimiento a las Reformas Procesales Penales en América Latina. Informe Comparativo, 2005.

⁴ Definido por la Constitución Política del Estado como el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial (arts. 122-123)

⁵ “Los estudios nacionales e internacionales demostraron que existía una profunda crisis, retardación de justicia y corrupción judicial en el Poder Judicial, debido a la excesiva concentración de funciones y atribuciones en la Corte Suprema de Justicia, por lo cual se reformó la Constitución Política del Estado para operativizar y agilizar la función de la justicia y recuperar la confianza del pueblo en el sistema judicial desacreditado”. (Antecedentes Consejo Judicatura. www.poderjudicial.gov.bo/consejo)

Las reformas judiciales y su incidencia en el tema de la independencia judicial (institucional y personal), ha quedado demasiado desgastado. La mayoría de los esfuerzos y reformas realizadas en el sistema judicial posterior al periodo dictatorial han trabajado sobre la base de la “institucionalización”, originando estructuras burocráticas y acentuando el carácter verticalista de las mismas. Muy poco o casi nada se trabajó bajo el concepto de justicia como servicio público. El derecho ciudadano de acceso a la justicia fue nuevamente el gran olvidado en la mesa de discusiones. Las demandas actuales de acceso a la justicia, sumados a las nuevas lógicas de trabajo establecidas por los procesos de reforma y la carencia de recursos, obligan a los países de la región a mejorar la eficiencia y las respuestas a las demandas ciudadanas del servicio.

La promulgación del Código de Procedimiento Penal en el año 1999, produjo una de las reformas de mayor impacto jurídico-cultural de la historia del país, al punto que es posible manifestar, que el solo cambio normativo ha sido y continúa siendo considerado como un logro trascendental hacia la consolidación gradual de un sistema republicano de gobierno y la vigencia de un Estado Democrático de Derecho.

Lo cierto es que el cambio jurídico-normativo, no puede ser el único elemento de sostenimiento de la reforma. Realizando un análisis estrictamente normativo, es probable que el Código de Procedimiento Penal de Bolivia, ocupe los primeros lugares de valoración por el diseño que posee y por su clara adecuación a los principios que guiaron el proceso de reformas a los sistemas de justicia penal de América Latina. El Código boliviano, realizó innovaciones que revolucionaron la cultura jurídica nacional y de cierto modo, quebrantó las estructuras tradicionales y conservadoras aplicadas durante siglos en la administración de justicia. Como prueba, se puede mencionar la implementación de los *jueces ciudadanos*, en la conformación mixta de los Tribunales de Sentencia, compartiendo la toma de decisiones con los jueces técnicos del Poder Judicial.⁶

Siguiendo esta línea, se podría continuar el análisis con las demás figuras procesales de mayor impacto, pero ello implicaría, abandonar los objetivos del presente trabajo, que pretende justamente, analizar las dificultades que se producen cuando un cambio normativo tan trascendental como lo es el nuevo Código Procesal Penal, no es acompañado de un proceso integral de implementación, que determine las necesidades reales y concretas que demandan la correcta aplicación de la norma legal.⁷

La experiencia actual en Bolivia, demuestra que es acertado indicar que la reforma normativa es menos resistida que los cambios orientados a establecer nuevas prácticas de trabajo, adecuadas al proceso vigente.

⁶ Los Tribunales de Sentencia, son competentes para conocer la sustanciación y resolución del juicio oral en delitos que tengan penas privativas de libertad superior a cuatro años. Se conforman con tres jueces ciudadanos y dos jueces técnicos.

⁷ Al respecto Marco Fabri sostiene: “... la implementación de los nuevos procedimientos penales, es en buena medida, la creación de un nuevo significado y métodos de trabajo. El desafío no es siempre aprobar sofisticadas leyes, sino tener gente mejor adiestrada que pueda implementarlas de manera eficiente”. Marco Fabri Commentary. University of Saint Louis Journal. n° 40 1996.

Una mirada hacia el proceso de reformas procesales penales realizadas en países de la región, indica que los problemas de adecuación del trabajo de las instituciones del sistema a las exigencias del sistema acusatorio, constituye una temática compartida. Esto resulta relevante a tiempo de evidenciar que las reformas en América Latina comparten dinámicas y situaciones comunes que impulsan el análisis regional de las iniciativas de cambio adoptadas en algunos países.

Exitosas experiencias de trabajo en la región demuestran que es posible abandonar las visiones rígidas y tradicionales de las estructuras judiciales. Los juzgados no tienen por qué parecerse a una desacreditada oficina burocrática. La simplificación y sistematización de tareas, la optimización del aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, y la evaluación periódica de los resultados, pueden acercarnos al ritmo de una verdadera entidad de servicios.

La tendencia hacia el trabajo de gestión judicial que priorice las respuestas buscadas por los ciudadanos que demandan los servicios de justicia, se viene generando desde anteriores décadas. Al respecto, Roberto O. Berizonce, en el XVI Congreso Nacional de Derecho Procesal (año 1991) lanzó la siguiente propuesta: *"El Poder Judicial ha de ser concebido y organizado como una verdadera empresa de servicios, sometida a estrictas reglas de organización que aseguren su eficiencia y el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles."*⁸

4. Organización de la Jurisdicción Penal

El Código de Procedimiento Penal, estableció una nueva estructura judicial en materia penal, coherente con la asignación de nuevos roles y funciones dentro de las etapas del proceso. La actual estructura de los jueces penales y tribunales es la siguiente:

Tabla No. 1

Juzgado o Tribunal	Competencia	Características - Organización
Corte Suprema de Justicia	Conocer la sustanciación y resolución de: a. Recursos de Casación b. Recursos de Revisión de sentencia condenatoria ejecutoriada c. Solicitudes de extradición	La Sala Penal de la Corte Suprema está conformada por tres integrantes.
Cortes Superiores de Distrito	Competentes para conocer a través de sus salas penales, los recursos de apelación incidental, el recurso de apelación restringida, las excusas o recusaciones contra los jueces unipersonales y los conflictos de competencia.	El número de Vocales en las Cortes Superiores es variable en función a la densidad demográfica y el movimiento judicial. Las Salas organizadas tienen como personal de apoyo el siguiente: a. Secretario de Cámara b. Auxiliar c. Oficial de Diligencias ⁹

⁸ Revista Iberoamericana de Derecho Procesal

⁹ En algunos juzgados y tribunales de capitales de departamento se han creado Centrales de Notificación como servicios comunes. En esos casos, el oficial de diligencias sale de la estructura interna del juzgado.

Tribunales de Sentencia	Sustanciación del juicio en delitos de acción pública sancionados con penas privativas de libertad superior a 4 años.	El tribunal lo conforman 2 jueces técnicos y tres jueces ciudadanos. Cuentan con Secretarios, Oficiales de Diligencias y Auxiliares
Jueces de Sentencia	Sustanciación del juicio en delitos de acción privada y en delitos de acción pública con pena privativa de libertad inferior a 4 años y delitos sin pena privativa de libertad.	Son juzgados unipersonales. Tienen Secretarios, Oficiales de Diligencias y Auxiliares.
Jueces de Instrucción	Ejercen control de garantías en la etapa de investigación, sustanciación y resolución del procedimiento abreviado. Deciden la procedencia o no de las salidas alternativas al juicio.	Juzgados unipersonales con personal de apoyo.
Jueces de Ejecución Penal	Control de la ejecución de las sentencias y el cumplimiento de las condiciones en la suspensión del proceso a prueba.	Juzgados unipersonales.

Fuente: Elaboración propia

4.1. Juzgados de Instrucción (ámbito de análisis)

La instalación de la justicia de garantías no representó mayor esfuerzo para el proceso de implementación, contrario a lo sucedido con la etapa del juicio oral, público, continuo y contradictorio que fue la bandera y paradigma de cambio de la reforma procesal penal, más aún, al haber incorporado la figura de los denominados jueces ciudadanos en la conformación de los Tribunales de Sentencia.

No existió ningún trabajo previo de diseño de lo que sería la función de control jurisdiccional durante la etapa preparatoria, prueba de ello, se mantuvo prácticamente intacta, la organización del trabajo de los anteriores juzgados de instrucción.

Esta apreciación, implica separar nuevamente dos momentos: el relacionado con el proceso de elaboración de la ley, y el relativo a su aplicación diaria. No se pone en duda que una de las líneas rectoras de la reforma, fue el construir sistemas eficientes de investigación que garanticen cierto equilibrio entre las respuestas del sistema penal y el respeto hacia las garantías procesales de protección de los derechos individuales establecidas tanto en leyes como en instrumentos internacionales. La etapa de investigación se convierte en el sustento del sistema acusatorio – adversarial, dando lugar a la implementación de controles jurisdiccionales que garanticen el mencionado equilibrio y el cumplimiento de las reglas del “juego justo”.

Con esa aclaración, lo que se pretende en este trabajo, es reflejar que en el ámbito de la jurisdicción de garantía o cautelar, los esfuerzos de diseño, organización del trabajo, equipamiento, infraestructura y capacitación; fueron bastante escasos, sino inexistentes.

Pese al redimensionamiento que se otorgó a la función de investigación y control jurisdiccional de la misma, en el fondo lo que se realizó, fue el traslado de las nuevas atribuciones de los jueces cautelares a las viejas estructuras de trabajo.

Los juzgados mantuvieron vigente su organización interna (adecuada al sistema escrito), traducidas en un diseño unipersonal con la presencia de varios colaboradores “subalternos”¹⁰ y dinámicas de trabajo establecidas y aplicadas según los criterios propios de cada juzgado.

La denominación legal de *Juez de Instrucción en lo Penal* se mantuvo. Sin embargo, debido al rol trascendental e inédito que la ley les otorgó, se los identifica mayormente como **jueces cautelares**. “Con la reforma, el Juez de Instrucción deja de ser un inquisidor para asumir el papel de juez de garantías, controlando que en la investigación del delito no se vulneren los derechos fundamentales de las partes”. (*Exposición de motivos, Código de Procedimiento Penal*).

**NUMERO DE JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN EN LO PENAL EN CIUDADES
CAPITALES Y EL ALTO Gestión 2004
Tabla No. 2**

CIUDADES										
Sucre	La Paz	El Alto	Cbba.	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Trinidad	Cobija	Total
2	8	5	6	3	3	3	11	2	2	45

Fuente: Consejo de la Judicatura, Gerencia de Servicios Judiciales. Enero de 2005.

De acuerdo a esta información, durante la gestión 2004 existían 45 juzgados de instrucción en lo penal en las nueve capitales de departamento y en la ciudad de El Alto¹¹. Tomando en cuenta el tipo de organización actual de estos juzgados (unipersonales y conformados con personal de apoyo), es probable determinar las complejidades diarias que existen en la organización del trabajo y en la gestión de causas.

La existencia de juzgados unipersonales y la presencia de un número elevado de personal denominado “subalterno”, no constituye la principal fuente de los problemas que posteriormente se describirán. Si éstos juzgados unipersonales desarrollarían su labor bajo criterios uniformes y estandarizados, probablemente disminuirían las dificultades que existen actualmente en la prestación del servicio.

Sin embargo, además de la inexistencia de un órgano de administración de los tribunales, que otorgue esos lineamientos y directrices de estandarización, (las direcciones distritales del Consejo de la Judicatura no tienen esa atribución), el

¹⁰ Término “subalterno” es utilizado por la Ley de Organización Judicial de 1993, para referirse al conjunto de funcionarios que actúan dentro de un juzgado cumpliendo funciones que van desde el mantener la limpieza y orden del despacho hasta la distorsionada atribución de revisión e inclusive la proyección de resoluciones.

¹¹ La ciudad de El Alto está ubicada en el Departamento de La Paz, aunque no es ciudad capital, su número de habitantes (649.958 h. según datos del Instituto Nacional de Estadísticas del Censo 2001) y altos niveles de conflictividad, generan un elevado movimiento procesal.

problema se agrava cuando cada uno de los juzgados aplica criterios y mecanismos distintos de organización.

Si se toma como ejemplo la capital del departamento de Santa Cruz, que tiene once juzgados de instrucción cautelar, es posible advertir la presencia también de once sistemas de gestión y organización que presentan diferencias en temas como el agendamiento de audiencias, atención al público, registro, asignación de roles al personal, para citar algunos temas importantes. Desde luego, esta situación tiene como consecuencia el desperdicio de los escasos recursos que tiene el sistema judicial para organizar un mejor servicio.

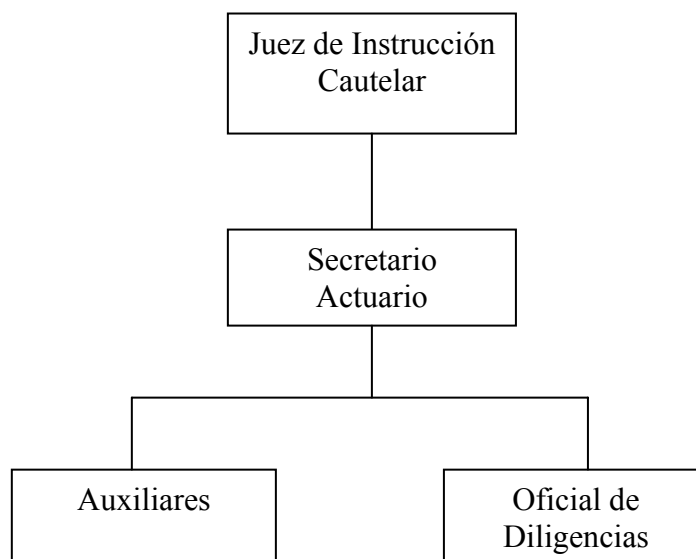
Esta situación no presenta mayores variaciones en otras ciudades sobre todo en aquellas con mayor flujo de casos (La Paz, El Alto, Cochabamba), debido a que se reproducen las dinámicas de trabajo basados en los criterios diseñados y aplicados por cada juzgado.

Además de esos 45 juzgados de instrucción ubicados en capitales de departamento, hasta 2004 existían en el país, 126 juzgados en las provincias.¹² Por las características propias de los juzgados ubicados en provincias, en la que mayormente existe un solo juez con competencia mixta en materia civil y familiar además de la penal, las exigencias de estandarización y compatibilización de los criterios de organización y gestión son menores. Pese a ello, igualmente se replican las dificultades en el manejo del personal y la asignación de roles, debido a que las estructuras de personal son iguales a las de capitales, agravando la confusión de roles jurisdiccionales y administrativos.

¹² Las reformas a la Ley de Organización Judicial mediante Ley No. 3324 de enero de 2006, establecen la figura de Juzgados de Instrucción de Provincias y Centros Integrados de Justicia, con competencias para conocer casos penales, civiles y familiares a nivel de la instrucción. Indica que estarán constituidos por el juez y el personal indispensable para su funcionamiento. Dada la relevancia otorgada a los controles ex antes, resulta ineludible la creación de un ítem para el cargo de secretario o actuario a tiempo de instalar un juzgado de instrucción en provincias o en Centro Integrado de Justicia.

4.2. Estructura actual de los Juzgados de Instrucción en lo Penal

Gráfico N. 1



4.2.1 Actuarios/Secretarios. Se trata de un cargo establecido legalmente por la Ley de Organización Judicial (LOJ) No. 1455 de 18 de febrero de 1993, bajo el Título X de “Funcionarios Subalternos”¹³. Dicha norma establece que para ejercer el cargo de Secretarios o Actuarios se requiere ser abogado. Aunque desempeñan las mismas funciones, suele denominarse *Actuarios* a quienes integran juzgados de instrucción y *Secretarios* a los de “instancias superiores” (juzgados de sentencia, juzgados de partido en lo civil y familiar, etc.). Se exponen a continuación algunas de las atribuciones conferidas por el art. 203 de la LOJ a los secretarios a fin de poder analizar las incompatibilidades expresadas a lo largo del presente trabajo:

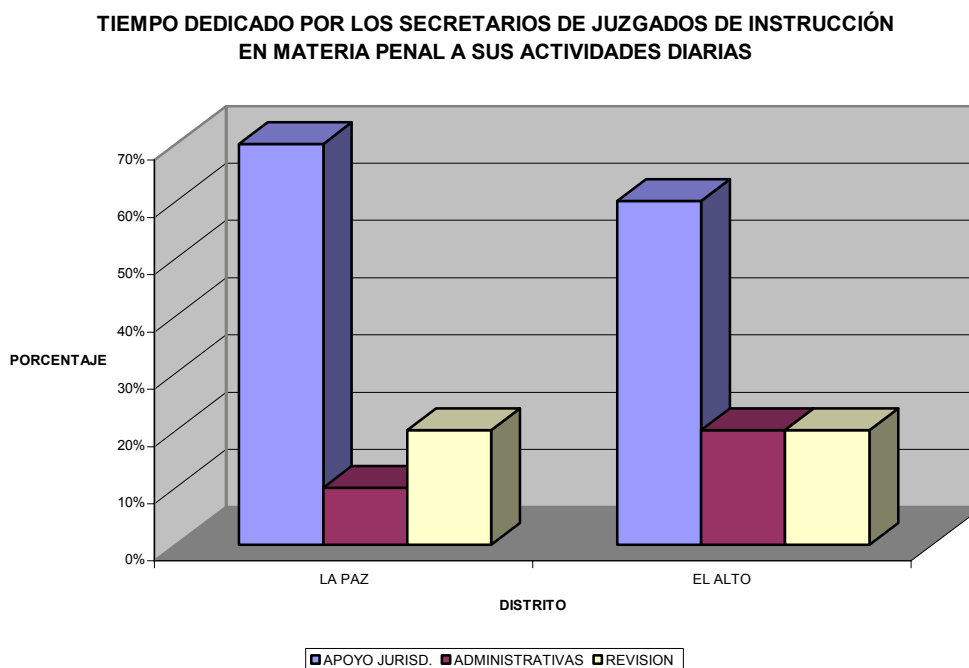
- a. “Pasar en el día al despacho del juez, los *expedientes* en los que se ha hecho presentación de escritos, para su providenciación,...
- b. Autorizar todos los decretos, autos, sentencias, mandamientos, exhortos, cartas acordadas y provisiones que expida la Corte o el juez;
- c. Labrar las actas de audiencias, declaraciones testimoniales, confesiones y juramentos;
- d. Recibir el juramento de las partes, testigos y peritos;
- e. Elevar trimestralmente a la Corte respectiva, cuadros estadísticos detallados del movimiento general de causas;”

¹³ Según Guillermo Cabanellas el término “funcionarios subalternos” es propio de las entidades verticalizadas y jerárquicas. Es utilizado mayormente en estructuras militares. Diccionario Enciclopédico Jurídico Ed. Heliasta.

Como puede observarse, estas atribuciones no encajan en lo absoluto con las funciones otorgadas por el Código de Procedimiento Penal a los juzgados de instrucción en lo penal. Hasta la fecha, lo que existe es una adecuación forzada de los secretarios a las labores diarias de los juzgados, fomentada por la organización unipersonal de los mismos.

El año 2003 el Proyecto de Reformas Institucionales del Poder Judicial, realizó un diagnóstico en distintas áreas de funcionamiento y administración. La información recogida sobre el trabajo de los denominados funcionarios subalternos, concretamente relacionada con la labor de los secretarios de los juzgados de instrucción penal, reflejó el siguiente dato:

Gráfico No. 2



Fuente: Proyecto de Reformas Institucionales

La información permite observar que más del 70% del trabajo de los secretarios es dedicado a la labor de apoyo jurisdiccional, lo cual resulta lógico si se realiza una lectura de las atribuciones que la Ley de Organización Judicial les otorga (art. 203), que hasta la fecha no han sido modificadas.

Las labores de revisión realizadas en función a los controles previos demandan la mayor cantidad del tiempo de los secretarios. *“Esta cultura de la “revisión” denota, por un lado, que se presentan duplicación de funciones de los secretarios y los jueces. Los secretarios revisan el trabajo de los auxiliares y los oficiales de diligencia, y los jueces a su vez revisan el trabajo del secretario e incluso, en algunos casos, el trabajo de los demás funcionarios. Esto resulta al final en rendimientos decrecientes. Por otro lado, esto también denota que el grado de confianza que tiene tanto el juez en su secretario, como la que éste tiene sobre el restante personal, es baja.”* (Proyecto de Reformas Institucionales del Poder Judicial – DPK Consulting, agosto de 2003)

4.2.2. Auxiliares. Estos funcionarios tienen la función de coadyuvar en las labores de secretaría, la *recepción de expedientes, memoriales*, manejo de libros, copia de resoluciones, *atención de los abogados, litigantes y otros*. Sus labores se encuentran también establecidas por ley (art. 210 LOJ). Para desempeñar las funciones de auxiliar de juzgados, se requiere ser estudiante regular de las Facultades de Derecho. No existe un número predeterminado de los auxiliares que puede tener un despacho judicial, debido a que su incorporación obedece en la mayoría de los casos a convenios de pasantías con universidades. Cuando existe más de un auxiliar, la asignación de tareas concretas de cada uno las establece el secretario.

Los jueces controlan al secretario y éstos a los auxiliares, de este modo, puede observarse la manera como la lógica vertical va delegando en “efecto cascada” el tipo de responsabilidades y roles de los funcionarios.

4.2.3. Oficiales de Diligencia. Son los funcionarios encargados de notificar, citar y emplazar a las partes con los decretos, resoluciones y mandamientos que expidan las cortes o jueces (art. 123 LOJ). La Ley de Organización Judicial no establece que los oficiales de diligencias deben notificar o comunicar a las partes la realización de determinada audiencia, pues como se ha reiterado en varias ocasiones, sus atribuciones responden a la lógica de trabajo del sistema inquisitivo. Llama la atención la confusión de roles existentes en este caso, al punto de otorgar a los oficiales de diligencias las labores de “limpieza de las oficinas del juzgado” (art. 203 inc. 5 LOJ). En las capitales de departamento donde han sido instaladas las Centrales de Notificaciones como espacios de servicios comunes, estos funcionarios salen de la estructura interna de cada juzgado.

Gráfico No. 3

DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL POR TIPO DE FUNCIÓN		
TIPO DE CARGOS	NACIONAL	
	Nº	%
Jurisdiccional	903	23.27
Apoyo Jurisdiccional Directo	1.816	46.80
Apoyo Jurisdiccional Indirecto	475	12.24
Administrativos Consejo de la Judicatura	357	9.2
Otros Administrativos	329	8.48
TOTAL	3.880	100.00

Fuente: Proyecto de Reformas Institucionales – Consejo de la Judicatura, Gerencia de RRHH datos 2004.

Dentro de la categoría de *Personal de Apoyo Jurisdiccional Directo* se incluyen a todos los secretarios, actuarios, auxiliares y oficiales de diligencia que conforman el “personal subalterno” de los juzgados (art. 200 LOJ). No existe certeza sobre el tipo de funcionario que integra la categoría *Personal de Apoyo Jurisdiccional Indirecto*, pues estos no están comprendidos como personal de apoyo ni administrativo. Probablemente se trate de personal técnico (sistemas, archivos, almacenes, etc.). Esta interpretación en el manejo de las categorías de funcionarios según tipo de funciones desempeñadas, es reflejo de la confusión existente entre los límites jurisdiccionales y administrativos.

5. Análisis de la problemática

5.1. Dificultades en materia de Administración Judicial

Desde la vigencia plena del Código de Procedimiento Penal en mayo de 2001¹⁴, han existido hasta la fecha importantes iniciativas de reflexión, análisis y evaluación del proceso de reformas. Entre las más destacables se puede citar las siguientes:

- a. El Proyecto de Seguimiento a las Reformas Procesales Penales llevado a cabo por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas en coordinación con organizaciones locales, ejecutado en Bolivia el año 2003 tomando como unidad geográfica de análisis a la ciudad de La Paz.
- b. Las Jornadas de Evaluación de la Reforma Procesal Penal¹⁵, realizadas el 2005 por el Comité Ejecutivo de Implementación del Código de Procedimiento Penal.¹⁶
- c. Esfuerzos de Organizaciones de la Sociedad Civil de monitoreo al funcionamiento del sistema y diagnósticos de percepciones ciudadanas principalmente sobre el impacto en materia de transparencia, acceso, control a la retardación y participación ciudadana.¹⁷

Todas las iniciativas realizadas han coincidido en establecer que las principales dificultades en el desarrollo del proceso penal o concretamente el “cuello de botella” actualmente lo constituye la etapa preparatoria o de investigación sujeta al control jurisdiccional de los jueces de instrucción mejor conocidos por la ciudadanía con el nombre de “jueces cautelares”, debido al inédito rol proporcionado a éstos por el Código de Procedimiento Penal.

¹⁴ La vigencia del Código de Procedimiento Penal estuvo dividida en dos etapas: *a.* El 31 de mayo de 2000 (un año después de la publicación realizada el 31 de mayo de 1999), entraron en vigencia anticipada el nuevo régimen de medidas cautelares, la aplicación de salidas alternativas y los criterios de la prescripción; *b.* Un año después (31 de mayo de 2001), entró en vigencia plena y para todo el territorio del país el nuevo Código de Procedimiento Penal.

¹⁵ El 28 de julio de 2006, la Comisión Nacional de Implementación (CEI) aprobó el Informe “Bases para la Evaluación de la Reforma Procesal Penal” y el Plan Estratégico de Evaluación y Seguimiento de sus líneas de acción. Este plan tiene por objetivo principal el “*establecer correctivos en la aplicación de la normativa procesal penal, particularmente en la etapa preparatoria, que se ha identificado como la instancia con mayores problemas en su aplicación, no debido a problemas normativos, sino a prácticas que, arraigadas en la cultura del sistema inquisitivo prevalecen, las más de las veces inconscientemente, en los operadores del sistema*”. Resumen Ejecutivo de las Jornadas de Evaluación y Análisis de la Implementación de la Reforma Procesal Penal.

¹⁶ El Comité Ejecutivo de Implementación (CEI) es el órgano creado por el Código de Procedimiento Penal con la finalidad de ejecutar las políticas de implementación de la reforma procesal penal. Está constituido por el Ministerio de Justicia (preside el Comité), las comisiones de Constitución y Justicia de las Cámaras de Senadores y Diputados, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, el Colegio Nacional de Abogados y el Comité Ejecutivo de Universidades de Bolivia. Diversos problemas de tipo político, basados mayormente en la inestabilidad del país en los últimos años, impidieron un trabajo constante y sostenido del CEI. En 2005, vuelve a la tarea con la realización de las *Jornadas de Evaluación de la Reforma*, y con la articulación de los *Comités Departamentales* en las capitales de los 9 Departamentos, pretendiendo con ello articular esfuerzos de las instituciones operadoras del sistema, destinados a mejorar la aplicación práctica del Código.

¹⁷ Se conformó en Bolivia la Red de Participación y Justicia, como mecanismo de acompañamiento ciudadano al proceso de reformas judiciales, que ha producido diversos materiales de difusión, capacitación y monitoreo al CPP. Para mayores referencias: www.participacionyjusticia.org.

Anteriormente se realizó una descripción de los problemas originados por la adopción de sistemas verticales y burocráticos de administración judicial. Se hizo referencia a las dificultades por las que atraviesa el Consejo de la Judicatura llamado por ley a ser el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. La creación de esta institución no tenía – en términos de su exposición de motivos – únicamente a un afán desconcentrador de funciones, sino que pretendía generar instancias especializadas en temas de organización, gestión y administración de políticas y estrategias destinadas a brindar servicios judiciales más eficientes.

Sin embargo, hasta la fecha esta institución judicial, no ha tomado el liderazgo en el proceso de diseño y adopción de herramientas que organicen y gestionen de la mejor manera posible el trabajo de los jueces de instrucción en lo penal.

Los factores que pueden justificar en parte esta situación son los siguientes:

- ***Inestabilidad institucional.*** Desde que inició su trabajo, el Consejo de la Judicatura ha tenido una alta rotación de consejeros que en determinado momento impidió la posibilidad de constituir quórum y toma decisiones. Este órgano, en sus años de funcionamiento, no ha terminado de acomodarse a la estructura del Poder Judicial, su creación fue y es bastante resistida por la mayoría de los órganos judiciales debido a que rompió – por lo menos a nivel de diseño normativo – los esquemas tradicionales de administración de los recursos humanos y financieros del Poder Judicial, por ello su creación también demandó bastante expectativa. Los resultados a la fecha no son los esperados y ello fomenta la crisis interna, pues quienes aún se resisten a su existencia, tienen mayores razones para hacerlo.
- ***Conflictos de competencia.*** Como consecuencia de su inestabilidad funcional y las resistencias que aún provoca, los conflictos con los demás órganos que conforman el Poder Judicial, en particular con la Corte Suprema de Justicia, han sido una constante desde la designación de los consejeros de la judicatura. Este aspecto, se agudiza ante la inexistencia de una nueva Ley de Organización Judicial que sistematice los cambios, organice las instituciones y defina los niveles de coordinación interorgánicos.
- ***Amplia delegación de funciones.*** Debido al sistema de organización previsto por ley, el Consejo de la Judicatura – creado para administrar el Poder Judicial – se encuentra paradójicamente conformado exclusivamente por cuatro abogados, y es dirigido por quien a la vez preside la Corte Suprema de Justicia agudizando así, los conflictos de competencia interna. Esta estructura exclusivamente jurídica, fomenta ampliamente la delegación de funciones, pues para cumplir con su misión institucional el Consejo ha tenido que crear un conjunto de gerencias y subgerencias integradas por profesionales del área de la administración, quienes en última instancia son los verdaderos encargados de las decisiones operativas.

La debilidad institucional descrita, impide el desarrollo de procesos sostenibles de mejoras en el campo de la gestión judicial. Los avances logrados hasta la fecha, obedecen a decisiones aisladas sin mayor impacto en el trabajo diario de los juzgados, la lógica ritualista de precautelar las formalidades antes que los resultados aún se mantiene

intacta. Para asumir el compromiso de aplicar nuevas herramientas de organización y gestión de los despachos judiciales, hace falta analizar el contexto en su integridad.

Será necesario partir de la pregunta elemental: *¿Qué cambios administrativos y organizacionales deben realizarse para garantizar que los juzgados de instrucción en lo penal cumplan a cabalidad con las funciones otorgadas por el nuevo código de procedimiento penal?*

Esta sencilla pregunta debió ser analizada y respondida durante el proceso de implementación, sin embargo, en estos cinco años de vigencia, el discurso jurídico-normativo de la reforma absorbió todo nivel de análisis. Ahora que recién se habla de gestión como instrumento para el desarrollo adecuado de roles institucionales, es momento propicio para que el Consejo de la Judicatura adquiera el necesario protagonismo para encarar verdaderos procesos de adecuación administrativa de los juzgados en materia penal.

5.2. Problemas atribuidos a la organización actual de trabajo

Para describir los problemas actuales derivados del sistema de organización del trabajo de los juzgados cautelares, resulta útil partir de las siguientes afirmaciones:

- Un sistema acusatorio está pensado para la producción de audiencias como mecanismo para la toma de decisiones.
- El juez resuelve sobre la base de la información de alta calidad transmitida, debatida y argumentada por las partes durante el desarrollo de la audiencia.
- La presencia de personal del área jurídica como apoyo al trabajo jurisdiccional ya no es imprescindible, es más resulta innecesario debido a que las decisiones son tomadas en audiencia abandonando así la práctica de la delegación de funciones y el rito de los controles previos propios del sistema escrito.
- Los sistemas reformados demandan funciones de apoyo administrativo destinado a la realización de audiencias que garanticen la toma de decisiones conforme al mandato normativo, es decir en condiciones de oralidad, publicidad, continuidad y contradictoriedad.
- La mejora en los sistemas de organización y gestión de los tribunales no pasa necesariamente por la inyección de recursos, sino en volver eficiente el trabajo con los recursos disponibles. Deben aplicarse medidas flexibles y sencillas que respondan de manera integral a las necesidades del sistema.

En el caso de Bolivia, el principal problema pasa por el tipo de organización de trabajo interno atribuible al modo como se encuentran organizados los juzgados de instrucción en lo penal, principalmente en capitales de departamento. La situación actual, demuestra la existencia de trabajo aislado, no se establecen criterios comunes de estandarización ni lineamientos generales para cumplir los roles y brindar respuestas efectivas que legitimen el sistema frente a la opinión y el escrutinio público.

Pese a realizar la misma función, cada juez establece su propio sistema de trabajo. Volviendo al ejemplo de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra que tiene la mayor cantidad de juzgados de instrucción cautelar (once en capital), fácilmente pueden generarse once formas distintas de trabajo en las siguientes áreas:

- Atención al público
- Recepción de solicitudes y escritos
- Administración de personal subalterno (asignación de roles y revisión de trabajo)
- Agendamiento de audiencias
- Notificaciones (en los casos donde no existen centrales)
- Sistemas de registro
- Determinación de estándares propios para la toma de decisiones sobre todo en casos de medidas cautelares personales como la detención preventiva.

Respecto a la necesidad de estandarizar criterios en la atención de casos, la emisión de circulares se está convirtiendo en una costumbre, lo cual no representa un problema en sí mismo tratándose de un medio de coordinación para mejorar el servicio, sin embargo cada juzgado tiene su lógica de trabajo impuesta, que difícilmente cambie con la emisión de circulares e instructivas generales. Las verdaderas iniciativas de cambio deben provenir de decisiones institucionales profundas.

Sin duda que los cambios en los modelos de gestión deben concentrarse en las capitales de departamento y ciudades en las que exista más de un juzgado. En los asientos judiciales donde la carga procesal es mayor, donde existe mora judicial, donde se duplican las funciones y repiten tareas, el modelo tradicional de organización no responde a las necesidades de eficacia, transparencia, y celeridad que exige el ciudadano.¹⁸ La situación cambia en parte si se piensa por ejemplo en juzgados muy pequeños, sin mayor carga procesal, como es el caso de algunas provincias. En estos lugares, no se trata de mantener intacto el viejo sistema de trabajo que tiende a reproducir con mayor facilidad las prácticas del sistema inquisitivo, más bien de diseñar y aplicar sistemas flexibles, ajustados a la realidad, a los recursos disponibles y sobre todo al contexto en el que se desenvuelven.

5.3. Problemas detectados en el desarrollo de la Etapa Preparatoria

Cuando se menciona que la Etapa Preparatoria del proceso penal, reúne las mayores dificultades de aplicación del Código de Procedimiento Penal, es lógico que éstas abarquen a prácticas de todos los actores institucionales y trasciendan a los problemas de gestión y organización que afectan al trabajo de los juzgados de instrucción. Probablemente el escenario judicial es el que reúne mejores condiciones para aplicar correctivos sencillos y flexibles en el corto plazo. En ese sentido, se realizará una descripción exclusiva de los problemas que pueden atribuirse a la incompatibilidad actual que existe entre la lógica de trabajo de los juzgados cautelares y los desafíos establecidos por el sistema acusatorio, concretamente en la realización de audiencias como metodología para la toma de decisiones.

¹⁸ La posibilidad de aplicar diversas alternativas de organización de los juzgados en función a distintas realidades, es parte de las conclusiones del diagnóstico del Proyecto de Reforma Institucional del Poder Judicial.

La información empírica y el trabajo de sistematización de los diferentes encuentros de análisis y revisión del proceso de implementación de la reforma, indican que entre los principales problemas atribuibles a la gestión de los juzgados, se ubican los siguientes:

- A. **Elevado porcentaje de suspensión de audiencias.** Existen criterios e instrumentos distintos para agendar las audiencias. Se utilizan libros, agendas o tableros para registrar las audiencias programadas. No existen mecanismos de coordinación entre juzgados y tampoco la posibilidad de compartir la información de la agenda con la Fiscalía y la Defensa Pública, lo cual sumado a las dificultades de notificación generan sobreposición de audiencias, lo que implica que pueden programarse en el mismo horario más de una audiencia en la que tenga que intervenir determinado fiscal o defensor.

- B. **Dificultades en las Notificaciones.** No se aplican medios alternativos de notificación¹⁹, tampoco se incentiva a las partes a proponerlos como forma de comunicación durante el desarrollo del proceso. Las exigencias legales y los requisitos de notificación generan la aplicación de mecanismos tediosos. El número indeterminado de auxiliares existentes en cada juzgado, origina mecanismos de revisión burocráticos y ajustados a la lógica de trabajo impuesta por cada juez.

- C. **Atención deficiente de usuarios.** Diversos diagnósticos sobre servicios judiciales han coincidido en señalar que la atención a los usuarios del sistema es una de las barreras de acceso a la justicia, principalmente cuando se trata de ciudadanos que desconocen el tema legal y no se encuentran acompañados por sus abogados. En muchas ocasiones se trata de personas que vienen del campo, que no pueden hablar con facilidad el idioma español y peor aún, usar los tecnicismos jurídicos para solicitar información del estado o situación de la causa. Problemas como estos se multiplican al existir criterios y sistemas distintos de atención. La infraestructura es un aspecto importante a hora de analizar los mecanismos de atención. Cuando este servicio no está centralizado en un lugar visible y de fácil acceso, (normalmente en las plantas bajas de los edificios), los usuarios tienen mayores dificultades para acceder. En el caso de los juzgados cautelares, los mesones de atención están ubicados en pisos superiores y es difícil encontrar señalética en todos los casos.

- D. **Ritualismo y burocracia.** Traducidos en los sistemas de controles previos y revisión realizados por el secretario y en las formalidades utilizadas en las audiencias. Para citar un ejemplo, las notificaciones se realizan con la finalidad de evitar “vicios” de nulidad más que con el fin práctico de permitir el desarrollo de la audiencia y avanzar en el tratamiento específico del caso. Se mantiene el uso de terminologías confusas para el usuario común del sistema.

¹⁹ El Art. 161 del CPP establece: “Las notificaciones se practicarán por cualquier medio legal de comunicación que el interesado expresamente haya aceptado o propuesto, excepto las notificaciones personales. Cuando el interesado no haya señalado un medio de comunicación específico, aquéllas se podrán realizar por cualquier otro medio que asegure su recepción”.

- E. Duración de las audiencias y estándares para la toma de decisiones.** Como consecuencia de la distribución de casos mediante el sistema de carteras, cada juez establece sus propios estándares y criterios para adoptar determinadas decisiones. El caso más paradigmático es el relacionado con la dictación de la detención preventiva o cualquier otra medida cautelar personal, que han convertido a las audiencias en pequeños juicios en los que se ingresa en el debate de la inocencia o culpabilidad del imputado y se llega incluso a producir prueba desnaturalizando la etapa del juicio. Ello sucede al no haberse trabajado en un sistema de litigación para etapas previas al juicio. El ejercicio de roles durante este tipo de audiencias, genera aún bastantes confusiones, en el caso mencionado, los jueces no solicitan la incorporación de información relevante para tomar una decisión sobre el asunto debatido en la audiencia: medida cautelar con la finalidad de garantizar los fines de proceso. Estas dificultades, hacen que las audiencias se conviertan en espacios de intercambio de información abstracta, poco útil para la toma de decisiones, de argumentación superflua y de larga duración.
- F. Inexistencia de sistemas de litigación en etapas previas al juicio.** Ante la dispersión de criterios para el manejo de casos que existen en los juzgados de instrucción y bajo la lógica de que el trabajo judicial implica la aplicación irrestricta de la ley, el no tener definido legalmente un sistema de audiencias previas al juicio, está generando el uso de prácticas propias del anterior sistema: escaso nivel de debate y contradictoriedad, uso de material escrito para la toma de decisiones, excesiva argumentación, escasa publicidad (atribuidas en parte a las deficiencias en la infraestructura).
- G. Dificultades en los medios de registro.** La infraestructura juega un rol importante en el tema de registros, toda vez que los juzgados de instrucción no cuentan con salas de audiencia equipadas para la grabación, lo cual sucede con las salas de juicio oral. Ello es prueba de que no existió un proceso de diseño del trabajo de los jueces cautelares y tampoco se previó un sistema de litigación en audiencias previas al juicio. Las audiencias se realizan en los mismos despachos judiciales adaptados en salas, con todos los perjuicios que ello genera al principio de publicidad y es el secretario del juzgado el encargado de grabar el desarrollo de la audiencia, lo cual en circunstancias se dificulta por la carencia del material necesario.²⁰

²⁰ Este dato ya había sido reflejado en el Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal realizado por CEJA a través del Centro de Estudios sobre Justicia y Participación CEJIP-Bolivia el año 2003, sin embargo la situación no ha mejorado desde entonces.

6. Iniciativas: Situación actual y proyecciones

Basados en las evaluaciones realizadas y ante la creciente percepción de que los cambios no pasan exclusivamente por el aspecto normativo, se vienen desarrollando varias iniciativas de mejoras en el campo de la gestión judicial.

6.1. Plan “Justicia para Todos”

El “Plan Justicia Para Todos” surge como parte de los diagnósticos realizados por el Proyecto de Reformas Institucionales del Poder Judicial (PRI). En materia de cambios a la gestión judicial y sistemas actuales de organización de despachos judiciales plantea como objetivo general: *“Proveer servicios de justicia más eficaces y eficientes, con una gestión administrativa y una gestión de juzgados que respondan a la demanda de servicios jurisdiccionales”*.²¹

Dentro del capítulo Servicio al Ciudadano y Gestión por resultados, el Plan Justicia describe las siguientes actividades:

Reformas en la gestión y administración de juzgados:

- Ordenamiento territorial de juzgados;
- Modelo de gestión y organización de juzgados;
- Reformas a las normas adjetivas y sustantivas;
- Módulos básicos de prestación del servicio de justicia en los que se encuentren todos los servicios jurisdiccionales (juzgados, fiscalía, defensoría, policía); y,
- Establecimiento de juzgados de paz no letrados y de naturaleza conciliatoria.

Una de las conclusiones del diagnóstico estableció lo siguiente: “Los Juzgados, en general, están organizados tradicionalmente con la conformación de un Juez, un Secretario o Actuario, auxiliares y oficiales de diligencia. Se debe evaluar el instaurar un Nuevo Despacho Judicial, consistente en una reforma en la organización administrativa de los Juzgados, basada en los principios de realización de actividades centralizadas, en la identificación y separación de funciones jurisdiccionales/administrativas y en la instalación de Servicios Comunes.

Otro elemento de una organización moderna es la utilización de servicios comunes, como por ejemplo, los oficiales de notificación, salas de audiencia, etc. En la actualidad cada juzgado cuenta con estos servicios por lo que no se optimiza su utilidad. Considerando la experiencia de la Corte del Distrito de Tarija en utilizar un sistema de notificaciones centralizado, es conveniente analizar la posibilidad de utilizar un sistema similar en la Corte Suprema de Justicia y en el resto de los Distritos y órganos”.²²

²¹ Fuente, Corte Suprema de Justicia. www.poderjudicial.gov.bo

²² Diagnóstico final del Poder Judicial – Proyecto de Reformas Institucionales en el Poder Judicial. DPK Consulting, 2003

PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN DE DESPACHOS JUDICIALES

NO. DE JUZGADOS	TIPO DE HERRAMIENTA DE GESTION Y NIVEL DE SERVICIOS COMUNES	TIPO DE APOYO ADMINISTRATIVO REQUERIDO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
<p>1 A 2 JUZGADOS: ESCENARIO 1: NIVEL MINIMO SERVICIOS COMUNES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estandarización de formatos para llevado de libros de los juzgados 2. Archivo Central 3. Gestión de Juzgados y Servicios Especiales 4. Notificaciones centralizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Provincias para juzgados de provincias • Unidad de Archivo Central • Coordinación de Gestión de Juzgados y Servicios Especiales • Unidad de Notificaciones <p>Todas dependientes de la Jefatura de Servicios Judiciales</p>
<p>3 A 7 JUZGADOS DE LA MISMA MATERIA ESCENARIO DOS: NIVEL INTERMEDIO SERVICIOS COMUNES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estandarización de formatos para llevado de libros de los juzgados 2. Archivo Central 3. Soporte Informático al usuario (solo si existen los sistemas automatizados) 4. Notificaciones 5. Registro y Atención al Público 6. Servicios Comunes de Gestión de Juzgados y Servicios Especiales (incluye administración de salas de audiencia, y otros relativos a la nueva estructura procesal penal, entre otros) 7. Coordinar de Gestión de Juzgados y de Servicios Judiciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Archivo Central • Unidad de Notificaciones • Unidad de Registro y Atención al Público • Unidad de Gestión de Juzgados y Servicios Especiales <p>Todas dependientes de la Jefatura de Servicios Judiciales</p>
<p>8 O MAS JUZGADOS DE LA MISMA MATERIA ESCENARIO TRES: IMPLEMEN-TACION PLENA DE SERVICIOS COMUNES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estandarización de formatos para llevado de libros de los juzgados 2. Archivo Central 3. Soporte Informático al usuario 4. Notificaciones 5. Registro y Atención al Público 6. Gestión Juzgados y Servicios especiales 7. Recepción y entrega de documentación Adicionalmente: 8. Administrador del módulo 9. Archivo común 10. Sala lectura expedientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad Gestión Juzgados y Servicios Especiales • Unidad Archivo Central • Unidad Notificaciones • Unidad Registro y Atención al Público • Unidad de Recepción y Entrega de Documentación <p>Todas dependientes de la Jefatura de Servicios Judiciales</p>

Fuente: Proyecto de Reformas Institucionales del Poder Judicial (PRI)

6.2. Implementación de Plataformas Centralizadas de Atención a Usuarios²³

Para centralizar servicios comunes, el Poder Judicial ha desarrollado el proyecto de instalación de Plataformas Centralizadas de Atención al usuario externo. Este proyecto se aplicará con carácter experimental en el distrito judicial de Santa Cruz brindando los siguientes servicios:

- Ingreso de Causas Penales;
- Ingreso de Causas Civiles;
- Archivo;
- Solicitudes de autorización judicial para viajes de menores;
- Centralización del Registro Judicial de Antecedentes Penales;
- Venta de Valores;
- Ingreso de memoriales;
- Información y atención a los usuarios sobre estado de procesos.

Integrando este conjunto de instrumentos destinados a centralizar los servicios comunes, las reformas a la Ley de Organización Judicial realizadas en enero de 2006, han incorporado la siguiente disposición: **Art. 117 (Recepción y Distribución de Procesos Nuevos).**- *Para la recepción y distribución de los procesos nuevos que deban conocer los diferentes juzgados y tribunales conforme a la materia, naturaleza y cuantía, incluyendo las medidas precautorias y preparatorias, se establece, en cada Corte Superior de Distrito, una unidad de apoyo jurisdiccional de recepción y distribución. Esta unidad, en la recepción y distribución, procederá conforme a un sistema informático aprobado por el Consejo de la Judicatura, que dejara constancia, entre otros aspectos, del cargo respectivo con mención de día, fecha y hora. Su personal será designado por cada Corte Superior de Distrito de las nominas propuestas por el Consejo de la Judicatura y su funcionamiento se regirá de acuerdo a reglamento.*²⁴

La misma norma legal establece, que los recursos de apelación serán distribuidos a los jueces y tribunales competentes, mediante la Unidad de Recepción y Distribución.

6.3. Centrales de Notificaciones

Se instalaron inicialmente en los distritos judiciales de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija. Mediante este mecanismo de centralización de servicios, se instala una oficina integrada por un Jefe de Unidad (abogado), un Auxiliar y un número determinado de oficiales de diligencias para realizar las notificaciones. Todo el personal tiene formación jurídica.

Actualmente se realiza un trabajo de evaluación del funcionamiento de las Centrales de Notificaciones con proyección de instalar en los distritos judiciales que aún carecen de este servicio. Entre las dificultades encontradas, se menciona que algunas de las notificaciones llegan a la Central sin firma del juez, consignando únicamente sello y firma del secretario lo que provoca la presentación de incidentes de nulidad con el perjuicio que conlleva. Los criterios distintos en el manejo de las notificaciones provocan confusiones en procedimientos llevados a cabo por las Centrales de

²³ Fuente: Consejo de la Judicatura – Programa de Administración de Justicia USAID/Bolivia

²⁴ Ley No. 3324 de modificaciones a la Ley de Organización Judicial, promulgada el 18 de enero de 2006.

Notificación existentes en algunas ciudades. Cuando las notificaciones ordenadas por el juez son rechazadas por la Central, existe un reclamo inmediato de respeto hacia su autoridad. Se han presentado resistencias en algunos juzgados para cambiar el modo de realizar las notificaciones. El sistema anterior implicaba administrar el tiempo y controlar al personal encargado de practicar las notificaciones.²⁵

6.4. Distribución informática de causas

Aplicación progresiva del sistema IANUS en los distritos judiciales del país. Esta herramienta ha generado importantes resultados en las siguientes áreas:

- Reparto eficiente y transparente de causas;
- Herramientas de seguimiento
- Generación de información estadística veraz.

El uso de la información como herramienta de gestión va de la mano con el proceso de aplicación de nuevas herramientas de organización de los despachos judiciales.

6.5. Estrategias de Capacitación

Luego de presentados los resultados del Informe de Seguimiento a la Reforma Procesal Penal realizado en la ciudad de La Paz, el Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (entidad local encargada de la elaboración del informe) ha desarrollado actividades de capacitación enfocados al área de gestión, con el apoyo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Este trabajo también es resultado de las Jornadas de Evaluación de la Reforma realizadas por el Comité Ejecutivo de Implementación el año 2005.

“Se propone un trabajo enfocado en gestión – capacitación buscando, un nuevo rol para la capacitación: un rol que la convierta en una real y potente herramienta de gestión institucional, abandonando así el papel “decorativo” que en muchos casos parece caracterizarla. Debe convertirse en una estrategia que coadyuve a la definición de los objetivos institucionales de cada operador, a asumir su función política. Por ello, la propuesta de trabajo, si bien se enmarca en la capacitación, pretende colaborar con la solución a varios problemas que se han detectado en las mencionadas jornadas por fuera de la mesa específica de trabajo de “gestión – capacitación”. (Plan de Capacitación CEJIP, 2005).

Como comentario preliminar, se puede indicar que todas las propuestas que vienen surgiendo, identifican problemas concretos y plantean interesantes correctivos, pero aún se percibe la ausencia del ingrediente institucional, la carencia de una verdadera lectura del “problema histórico” y un análisis integral del contexto actual.

Las iniciativas son básicamente coyunturales y la mayoría carece de planificación que otorgue sostenibilidad e impacto institucional. Las propuestas de mejoras en la organización del trabajo de los jueces depende en gran medida del compromiso institucional de quienes proyecten y ejecuten dichos cambios.

²⁵ Diagnósticos de las Centrales de Notificaciones. Consejo de la Judicatura - Programa de Administración de Justicia USAID/Bolivia

La situación parece no ser la mejor en la perspectiva institucional. Las entidades llamadas a ser líderes en la aplicación de políticas de desarrollo del servicio judicial, pasan - como se expresó anteriormente - por periodos de inestabilidad.

Otro aspecto que merece ser analizado, es que la mayoría de las iniciativas que impulsan mejoras en el sistema de organización y gestión de los juzgados, provienen de agencias de cooperación institucional, que bien coadyuvan a cubrir las necesidades de recursos que tiene el Poder Judicial, pero que en muchos casos provocan el desarrollo de planes o agendas de trabajo aisladas y con resultados dispersos. La coordinación entre las agencias de cooperación y de éstas con las instituciones del sector justicia es bastante escasa.

7. Conclusiones

Establecer mejores herramientas de gestión y consolidar los roles de los actores institucionales del sistema acusatorio, parece ser la vía más acertada para la consolidación de la reforma procesal penal en la región. Al respecto, deben resaltarse todos los esfuerzos y acciones direccionadas a éste ámbito.

Los tribunales y juzgados penales no pueden seguir funcionando de acuerdo a lógicas de trabajo completamente distintas a las asignadas por el nuevo proceso penal. Urge un proceso de cambio que surja de las esferas institucionales del sistema de administración de justicia y sea aplicado como consecuencia de un análisis integral del contexto actual y de los peligros que representa tener vigentes esquemas de trabajo que día a día reproducen las prácticas de un sistema cuyo destierro final, aún genera bastante lucha.

Sin embargo, cada proceso de cambio debe tomar como base el contexto de su posterior aplicación. El punto referido a la notoria debilidad institucional es un factor clave a tiempo de analizar las probables mejoras al sistema de gestión. El escenario ciertamente conflictivo producido por la instalación de una Asamblea Constituyente que tendrá la difícil tarea de generar consensos en un país tan diverso, es otro aspecto de consideración. Se vive actualmente al interior de las instituciones del sistema de justicia y en particular de quien ejerce el Gobierno Judicial (Consejo de la Judicatura) un ambiente de amplia incertidumbre.

El escenario vigente tiende a dejar nuevamente en segundo plano el tema de la gestión judicial. La discusión otra vez se centra en lo “institucional”, en la recuperación de espacios de poder perdidos en la reforma de 1994 y en el diseño de una nueva estructura del Poder Judicial respetuosa de la diversidad cultural boliviana. Lo “menudo” o los temas del día a día – donde suelen ubicar a la organización y gestión judicial – lamentablemente no están agendados como prioridades o necesidades reales.

Los aportes producidos por las iniciativas ejecutadas hasta la fecha, dirigidas a consolidar la prestación de servicios comunes entre los juzgados, pueden resultar innegables. El problema que representa trabajar con paliativos de este tipo, es que no ponen en cuestionamiento el sistema de trabajo tradicional de los jueces, lo cual no significa que el país tenga que adoptar de inmediato modelos de gestión ideales en el grado – por ejemplo – de la especialización de las labores de administración. Partiendo de la idea central que es compatibilizar el trabajo diario de los juzgados a las exigencias del nuevo sistema, garantizando que la toma de decisiones se genere como consecuencia

de la realización de audiencias orales, públicas y contradictorias; el desafío es trabajar en el diseño y aplicación de herramientas flexibles, sencillas y acordes con la realidad nacional.

Bibliografía

- Cristian Riego. *Informe Comparativo del Proyecto de Seguimiento a las Reformas Procesales Penales*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2005
- Juan Enrique Vargas. *Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Septiembre de 2005.
- Consejo de la Judicatura – Programa de Administración de Justicia USAID/Bolivia. *Diagnóstico de las Centrales de Notificaciones*. Agosto de 2006.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley No. 3324 de reformas a la Ley de Organización Judicial*. Enero de 2006.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley No. 1455 Ley de Organización Judicial*. Febrero de 1993.
- Proyecto de Reformas Institucionales del Poder Judicial. DPK Consulting. *Diagnóstico del Poder Judicial*. Enero de 2003.
- Consejo de la Judicatura. *Memoria 1998-2003*.