

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN AMERICA LATINA

Una introducción al sistema penal

José Ma. RICO y Luis SALAS

CAJ Centro para la Administración de Justicia
Universidad Internacional de la Florida

José Ma. RICO es profesor de Criminología de la Universidad de Montreal, experto de Naciones Unidas para América Latina, consultor de diversos organismos internacionales y autor de varios libros y numerosos artículos sobre temas penales y criminológicos.

Luis SALAS es Director del CAJ/FIU, profesor de Criminología de la Universidad Internacional de la Florida, consultor de diversos organismos internacionales y autor de varios libros y numerosos artículos sobre temas penales y criminológicos.

Justicia, Administración de Justicia, Sistema Penal, América Latina

En la década de los 80, la gran mayoría de los países latinoamericanos, después de haber estado sometidos durante períodos variables a regímenes autoritarios -generalmente militares-, han conocido un importante proceso de democratización. Asimismo se está dando en América Latina un proceso de modernización destinado a enfrentar los desafíos de los años 2000, en especial mediante la promoción de economías más dinámicas y competitivas. En estos procesos de democratización y de reformas económicas, el Derecho y la administración de justicia son factores de suma importancia. Sin embargo, la bibliografía sobre la organización, funcionamiento y problemas de dicho sistema es escasa. La presente publicación constituye una primera aproximación a una problemática que amerita investigaciones más amplias y detalladas. En ella se describen los principales componentes del sistema de justicia vigente en los países de América Latina (enfatiéndose en el sistema penal) y se analizan sus problemas más relevantes.

OTRAS PUBLICACIONES DE CAJ/FIU

- * Carrera Judicial en América Latina.
- * Independencia Judicial en América Latina:
Replanteamiento de un Tema Tradicional.
- * La Justicia Penal en Costa Rica.
- * La Justicia Penal en Guatemala.
- * La Justicia Penal en Honduras.
- * Las Juezas en Centroamérica y Panamá: Un Enfoque
Ampliado con los casos de Chile y Estados Unidos.
- * Códigos Latinoamericanos de Procedimiento Penal.
- * Political Transition and The Administration of Justice in
Nicaragua.
- * The Administration of Justice in Ecuador.
- * The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis.

INDICE

Preámbulo	
Introducción	1
I. Contexto general	3
A. Historia	3
B. Criminalidad	6
II. Legislación	8
III. Policía	10
IV. Ministerio Público	14
V. Defensa	18
VI. Tribunales	21
VII. Sistema penitenciario	25
VIII. Procedimiento penal	28
IX. Problemas	32
A. Problemas generales	32
B. Independencia judicial	36
C. Accesibilidad	37
D. Eficiencia	38
E. Justedad	40
F. Transparencia	41
Conclusión	42
Referencias bibliograficas	43

CUADROS

1. Fecha de promulgación de las constituciones y códigos de América Latina
2. Fuerzas policiales en América Latina
3. Ministerio Público en América Latina
4. Defensa en América latina
5. Principales requisitos para el nombramiento de los magistrados de las Cortes Supremas en América Latina

FIGURAS

1. Las principales fases del proceso penal

PREAMBULO

El Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida (CAJ/FIU), establecido en 1984, tiene su sede en Miami y cuenta con una oficina regional en San José (Costa Rica). Su objetivo fundamental es apoyar los esfuerzos institucionales de los países en desarrollo -en especial los de América Latina- orientados a promover y fortalecer sistemas de justicia accesibles, independientes, justos, eficientes y transparentes. Desde su fundación, el Centro ha llevado a cabo importantes proyectos de investigación y desarrollado actividades de capacitación, divulgación y asesoría. Por su amplia labor, la calidad y seriedad de sus intervenciones y su participación en los procesos destinados al mejoramiento de los sistemas de justicia, el Centro se ha convertido en una fuente significativa de información y asesoría técnica en la promoción de políticas de reforma del sector Justicia en América Latina.

Ahora más que nunca, los países de la región reconocen la importancia de impulsar reformas al Derecho y a la administración de justicia como condiciones indispensables para crear el marco institucional que permita enfrentar el doble desafío de la profundización democrática y la modernización económica. Al mismo tiempo, distintos organismos internacionales y agencias de cooperación emprenden diversas iniciativas tendientes a apoyar dichos esfuerzos.

Con la finalidad de facilitar el acceso al tema de la administración de justicia latinoamericana a distintos grupos de estudiosos y especialistas, así como al conjunto de la población, se ha elaborado la presente publicación.

El trabajo de los autores es el producto de toda una experiencia de investigación acumulada por el Centro a lo largo de sus casi diez años de funcionamiento, así como de la colaboración brindada por numerosos especialistas de la región. Sin embargo, dicho trabajo no hubiera podido llevarse a cabo sin el financiamiento prestado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) y, en particular, de su Oficina de Iniciativas Democráticas para América Latina y el Caribe. Aprovechamos la oportunidad para expresar nuestro reconocimiento por la ayuda brindada para esta publicación a Debra McFarland y Johanna Mendelsson, altas funcionarias de la AID, y a Laura Chinchilla y Ana Teresa Carazo, miembros del CAJ/FIU. Nuestro reconocimiento asimismo para James Mitchel, Norma Parker y Carl Cira, igualmente de la AID, quienes, desde hace años, dedican sus esfuerzos a la reforma de los sistemas de justicia de América latina. Finalmente, queremos indicar que las opiniones emitidas en este documento representan las de los autores que lo han redactado y no necesariamente las de la agencia que financió esta publicación o las de la Universidad Internacional de la Florida.

INTRODUCCION

¿Una justicia accesible, independiente, justa, eficiente, transparente?

En la década de los 80, la gran mayoría de los países latinoamericanos, después de haber estado sometidos durante períodos variables a regímenes autoritarios -generalmente militares-, han conocido un importante proceso de democratización. Asimismo se está dando en América Latina un proceso de modernización destinado a enfrentar los desafíos de los años 2000, en especial mediante la promoción de economías más dinámicas y competitivas.

En estos procesos de democratización y de reformas económicas, el Derecho y la administración de justicia son factores de suma importancia, por ser su función esencial la de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y arbitrar los conflictos que puedan surgir, tanto entre estos como entre ellos y el Estado.

Se entiende por administración -o sistema- de justicia el conjunto de normas, instituciones y procesos, formales e informales, que se utilizan para resolver los conflictos individuales y sociales que surgen como consecuencia de la vida en colectividad, así como las personas que forman parte de dichas instituciones o participan en tales procesos.

En materia penal, el sistema de justicia comprende una serie de elementos que participan en la solución de aquellos conflictos derivados de la existencia de ciertas pautas de comportamiento consideradas como delito. Dichos elementos son: 1) las normas que rigen tanto la determinación de las conductas prohibidas (códigos penales, leyes especiales) como la organización de cada uno de sus componentes (leyes orgánicas) y el funcionamiento real del sistema a través del procedimiento penal (códigos de procedimiento penal); y 2) las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Congreso, Presidente de la República, ministerios competentes del Poder Ejecutivo) y los organismos encargados de su aplicación (Policía, Ministerio Público, Defensa, Tribunales y Sistema Penitenciario).

Dicho sistema se articula alrededor de ciertos principios generales, cuya aplicabilidad permite determinar la distancia (cuantitativa y cualitativa) existente entre el modelo ideal y el real. Se trata de los principios siguientes: accesibilidad, equidad, imparcialidad, independencia, eficiencia y transparencia. En lo penal, dicho sistema debe, además, utilizarse con moderación, recurriéndose a él únicamente cuando se hayan agotado otros medios, y ser contemplado y analizado como un conjunto orgánico, y no como un conglomerado más o menos acertado de normas, instituciones y personas.

En el mundo occidental existen dos grandes sistemas jurídicos, ambos fundados en los postulados morales del cristianismo, en los principios político-sociales de la democracia liberal y en una estructura económica de libre mercado. Uno de ellos es el sistema romano-canónico (asimismo llamado europeo continental), caracterizado por su forma codificada y por la importancia acordada a las definiciones legales -usualmente expresadas en términos de preceptos abstractos y generales-, al método deductivo y a las construcciones jurídicas teórico-dogmáticas. Otro es el sistema de *comon law* (derecho común o consuetudinario), basado

fundamentalmente en las decisiones y precedentes judiciales (o sea, en la jurisprudencia de los tribunales), cuyos rasgos principales son su espíritu casuístico y orientado a la resolución de casos concretos (*case law*) y, en los Estados Unidos, la supremacía de la Constitución. El sistema de justicia latinoamericano pertenece históricamente al primero de estos dos sistemas, aunque ha tenido importantes influencias del segundo, sobre todo de su variante estadounidense (modelo de Constitución y de organización judicial, control de la constitucionalidad de las leyes por las Cortes Supremas, recurso de hábeas corpus, jurado, etc.).

Como el resto de los países occidentales, América Latina ha conocido en los últimos años un incremento considerable tanto de la criminalidad como de la inquietud manifestada ante ella por los ciudadanos. La incapacidad del sistema penal en aportar una respuesta satisfactoria a este fenómeno, junto con otras razones (en particular, su escasa adecuación a las realidades sociales contemporáneas), han llevado a una falta generalizada de confianza en el mismo, al recurso de mecanismos ajenos al aparato oficial de reacción contra el delito (por ejemplo, a los servicios privados de policía) e incluso a la organización armada de los ciudadanos. Esta situación, de no ser controlada por el Estado, puede contribuir al advenimiento y desarrollo de actitudes y políticas represivas y a la eventual deterioración de los progresos democráticos conseguidos últimamente.

Con la finalidad de contribuir a este esfuerzo de democratización, modernización y fortalecimiento de los sistemas de justicia del área, se están desarrollando desde hace algunos años diversos programas auspiciados y financiados por gobiernos y agencias internacionales.

Ahora bien, si se tiene en cuenta la importancia de la administración de la justicia en el proceso antes mencionado de democratización y modernización, sorprende observar, en evidente contraste con la abundancia de investigaciones y escritos sobre los sistemas y los problemas políticos de América Latina, la escasa producción bibliográfica sobre la administración de justicia y el desconocimiento que de su organización, funcionamiento y problemas tienen tanto los organismos internacionales interesados en apoyar reformas en el mismo como la población en general, para la cual dicho sistema se ha concebido.

Por ello se ha preparado la presente publicación, cuyo principal objetivo es ofrecer a este tipo de organismos y personas una descripción somera y sencilla -aunque lo más completa posible- del sistema de justicia de América Latina. Esta tarea no es fácil, por tratarse de 19 países cuyas instituciones judiciales, aunque bastante parecidas por tener la misma filiación cultural y lingüística, presentan numerosas particularidades que, en lo posible, se indicarán al mismo tiempo que se efectúa la descripción general antes mencionada.

Debido a la amplitud del tema, este documento se referirá sobre todo al sistema penal, sector prioritario del conjunto de la administración de justicia, por ser el que mejor refleja a la par el grado de control social ejercido en un país y el respeto de las libertades fundamentales. Además, se excluyen del mismo los sistemas especiales (laboral, agrario, militar, de menores, etc.), los cuales presentan una problemática propia.

Después de una breve presentación del contexto general en el que opera el sistema de justicia, se describirán cada uno de sus componentes, señalándose los problemas más

importantes con que se enfrentan. En el último capítulo se analizará el grado de aplicación de los principios básicos que rigen su organización y funcionamiento (accesibilidad, independencia, justicia, eficiencia y transparencia).

I. CONTEXTO GENERAL

La justicia latinoamericana se ha visto afectada históricamente por los conflictos políticos y sociales de la región

Cualquier análisis del sistema de administración de justicia resulta incompleto si no se toma en consideración el contexto general en que dicho sistema está llamado a actuar. En este sentido, un rápido y somero recorrido histórico permite una mejor comprensión de los diversos factores que han contribuido a la situación actual. El estudio de la delincuencia se justifica por ser esta realidad social la razón de ser del sector penal.

A. HISTORIA

1. Conquista y Colonia

Desde los primeros años de la conquista se aplicaron en los nuevos territorios las leyes españolas, en especial las de Castilla, a las que, más tarde, se añadieron las llamadas Leyes de Indias (1680).

Para asegurar la supremacía de la justicia real sobre la de los Gobernadores y demás funcionarios (Capitanes Generales, Alcaldes Mayores, Adelantados, Corregidores, etc.) en dichos territorios, los monarcas españoles delegaron su autoridad en las Audiencias, tribunales de apelación establecidos en las principales capitales de los nuevos reinos, a las que más tarde, ante la creciente gravedad política de los problemas de justicia (protección de los indios, recompensas a los conquistadores, etc.) se les otorgó el gobierno de las Indias. Las primeras Audiencias aparecen en Santo Domingo (1511), México (1527), Panamá (1538), Guatemala (1543), Lima (1543), Guadalajara (1548), Charcas (1559), Quito (1563) y Chile (1563). Sus jueces (oidores) solían ser personas cultas, con una sólida formación jurídica y apegadas al centralismo monárquico. La formación legal era un requisito indispensable para su nombramiento, el cual se hacía en un tribunal inferior, con la posibilidad de promoción, después de cierto período de antigüedad, a algunas de las Audiencias más prestigiosas (por ejemplo, las de Lima o México). Sin embargo -con la excepción de Brasil-, se excluyó desde el inicio la posibilidad de nombrar para estos cargos a los criollos. La exclusión de estos últimos, así como la exigencia del título de abogado y la práctica de la venta de los cargos relacionados con la justicia, impidieron la creación de una clase de funcionarios nativos con experiencia en asuntos judiciales y gubernamentales que asumieran más tarde las funciones ejercidas hasta entonces por los españoles. Para controlar la conducta de los oidores, la Corona contó con Visitadores Generales, que efectuaban inspecciones periódicas en las Audiencias. Desde 1569 se establecen tribunales de la Inquisición en Lima y México.

Durante el período colonial, españoles y portugueses introdujeron -sobre todo en el cono Sur- el modelo de policía imperante en el continente europeo, caracterizado por su naturaleza esencialmente represiva y orientada al mantenimiento del orden. Las tareas policiales son ejercidas por los Alguaciles (cuerpo especial de vigilantes encargado de perseguir a los malhechores y vigilar los campos), la Policía Rural y los Serenos (agentes de seguridad nocturnos). Los primeros servicios policiales se crean en Chile (1760), Nueva Granada (1791), Brasil (1808), Argentina (1813) y Uruguay (1829), generalmente con atribuciones similares a las del Ejército.

En materia penitenciaria, las cárceles sirvieron casi exclusivamente para asegurar la custodia de los condenados hasta el momento de su ejecución, ya que la pena de muerte era la sanción más usual. Reguladas en el Libro VII de las Leyes de Indias, las cárceles, presidios y casas de detención son construidas generalmente en fortalezas. Otras, sin embargo, lo fueron en cuevas o subterráneos oscuros y de gran seguridad; por ejemplo, la cárcel de Arequipa, en Perú, era una cueva natural cavada por los incas para encerrar a los animales, la cual, al cerrarse la entrada, quedaba tapada como un baúl en donde ninguna persona de mediana estatura podía estar de pie. Finalmente, otras pertenecían a la Inquisición (así, en México, la Cárcel Perpetua, la Cárcel Secreta y la Cárcel de Ropería). A finales del siglo XVIII, la influencia de los filósofos europeos (Beccaria, Bentham) contribuye a la humanización del sistema penitenciario; esta corriente se transmite a América Latina sobre todo por Lardizábal (nacido en México aunque residente en España), cuya obra "Discurso sobre las penas" se publica en 1782.

2. Independencia

La historia de América Latina posterior a la independencia de España se caracteriza por la violencia de sus conflictos internos, la constante inestabilidad de sus sistemas de gobierno, la supremacía cada vez mayor del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado y la frecuente intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política y social de casi todos los países del área.

La independencia de las colonias españolas y portuguesas coincide con el fenómeno de la codificación de sus principales leyes. También en este sector se manifiesta la influencia europea, en especial la francesa. En materia penal, el Código de Instrucción Criminal, promulgado por Napoleón en 1808, en el que se recogen las ideas filosóficas del Siglo de las Luces, ejerce un gran impacto en las legislaciones penales europeas, entre ellas la española, y, a través de ésta, en las latinoamericanas. Así ocurre con los primeros códigos penales, promulgados en El Salvador (1826), Brasil (1830), Bolivia (1834), Colombia (1837), República Dominicana (1845), Chile (1859), Perú (1863), Venezuela (1863), México (1871), Paraguay (1871), Ecuador (1872), Cuba (1879), Nicaragua (1879), Costa Rica (1880), Argentina (1887), Guatemala (1889), Uruguay (1889) y Honduras (1898). Los códigos más tardíos (por ejemplo, el uruguayo), así como las reformas ulteriores de los mismos, se inspiran de las teorías positivistas de finales del siglo XIX.

Las revoluciones francesa y americana tienen un impacto considerable en los sistemas políticos y judiciales, así como en las legislaciones penales de Europa y América. La primera proporciona las bases filosóficas para la promulgación de los códigos (penales y de

procedimiento penal) de todos los países latinoamericanos; la segunda influye considerablemente en sus constituciones y en su organización judicial. En América Latina, estas ideas penetran sea directamente, sea a través de la Constitución (liberal) de Cádiz de 1812. Con la adopción de la doctrina de la separación de poderes, la misión de las Audiencias se limita a las funciones estrictamente judiciales, lo que las convierte en una institución poco atractiva para las élites. La introducción en España de un servicio civil tanto para todos los funcionarios públicos como para los jueces no encuentra aceptación en América Latina.

Los servicios policiales siguen imitando el sistema centralizado propio de los estados europeos. Esta centralización corre a cargo de las Fuerzas Armadas, al calor de las guerras de independencia y de los conflictos civiles que surgen en la zona. En numerosos países latinoamericanos, la política de las élites dominantes consistente en otorgar a los militares la administración de los asuntos de gobierno mientras que ellas detentaban el poder económico, termina por convertir a los cuerpos policiales en meros agentes del control político. Este sistema se agudiza con las características castrenses que adquieren los estados de América Latina a finales del siglo XIX.

En materia penitenciaria siguen manifestándose las ideas humanitarias de finales del siglo pasado, así como los postulados de la Escuela positivista, nacida en Italia y orientada fundamentalmente a la determinación del estado peligroso de los delincuentes, lo que da lugar, en este sector, a la clasificación y rehabilitación de los reclusos. Numerosos dirigentes latinoamericanos efectúan visitas a las cárceles de Europa y Estados Unidos, propiciando de esta manera la instauración de los sistemas norteamericanos de Filadelfia (aislamiento total día y noche) y Auburn (aislamiento nocturno, trabajo en común de día). Se construyen así las primeras penitenciarías en Perú (1821), Colombia (1828), Brasil (1834), México (1840), Venezuela (1841), Chile (1843) y Argentina (1860). También se promulgan las primeras legislaciones penitenciarias en Guatemala (1834), Colombia (1853) y Argentina (1877).

3. Siglo XX

Durante el siglo XX, el enfrentamiento de las fuerzas internas y los conflictos entre naciones siguen dando a América Latina una vida política agitada. Los derrocamientos de gobiernos, a menudo con intervención de las Fuerzas Armadas, así como los disturbios internos, son frecuentes. Sin embargo, en la última década se asiste al retorno de sistemas democráticos en casi todos los países del área.

Las reformas de los códigos penales siguen, como antes, los vaivenes de las doctrinas foráneas, sobre todos europeas. Así, el positivismo influye en los códigos penales de El Salvador (1904), Argentina (1922), Panamá (1922), Uruguay (1933) y Cuba (1936); la dogmática alemana en los de Bolivia (1974) y Guatemala (1980); y el Código Penal Tipo en los de Costa Rica (1970), El Salvador (1973) y Nicaragua (1974). La supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo se manifiesta, entre otras cosas, por el incremento de los decretos, reglamentos e instrumentos similares emanados del primero en detrimento de las actividades legislativas de los Parlamentos, donde supuestamente reside la voluntad popular; lo anterior pone en tela de juicio la legitimidad de las normas promulgadas, sobre todo en épocas de dictaduras y gobiernos militares. En

Bolivia, por ejemplo, la casi totalidad de la legislación relacionada con la justicia penal (código penal, código de procedimiento penal, ley de organización judicial, etc.) fue promulgada, por vía de decreto, durante el gobierno *de facto* del general Hugo Bánzer (1971-1978).

Asimismo se observa la preponderancia del Ejecutivo sobre el Poder Judicial. Como en el siglo pasado, son numerosos los enfrentamientos entre ambos poderes, de los que el primero suele salir vencedor. Durante la década de los 70, abundan los casos en que la independencia judicial es abolida formalmente (Panamá, Uruguay, Colombia), en que la jurisdicción de los tribunales ordinarios se transfiere a tribunales militares o especiales (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay), en que las autoridades públicas no cooperan en la investigación de delitos cometidos por policías o militares (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) o en que incluso se destituye a todos o a gran número de magistrados de las Cortes Supremas (Argentina, Brasil, Cuba, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana).

Además, la práctica consistente en considerar los cargos judiciales como botín político, iniciada con la venta de puestos en las audiencias coloniales, continúa durante y después de la independencia como un medio de pagar deudas políticas. Esta politización de la magistratura ha dado lugar a la inestabilidad judicial y a la remoción de los jueces con cada cambio de gobierno; asimismo, a la instauración de compromisos políticos entre los partidos mayoritarios con respecto al nombramiento de magistrados y jueces (Colombia, Honduras). Actualmente, una de las mayores preocupaciones en el área consiste en garantizar totalmente la independencia judicial y la profesionalización (y estabilidad) de la magistratura.

En materia policial, las características castrenses del siglo precedente se profundizan en las primeras décadas del siglo XX, como consecuencia del Corolario Roosevelt y de la Doctrina Monroe. La creación de Guardias Nacionales en los países caribeños (Nicaragua, Panamá, República Dominicana) marca el advenimiento de una estrategia de conformación de servicios "constabularios" en los que convergen las funciones policiales y militares. Aunque en el plano teórico dichas Guardias Nacionales debían ser fuerzas de seguridad profesionales y no partidistas, en la práctica terminan siendo cuerpos militarizados al servicio de las clases dominantes y bajo total control foráneo. Al terminar la Segunda Guerra Mundial e iniciarse la confrontación Este-Oeste, la lucha contra el comunismo se convierte en una de las principales funciones de las fuerzas de seguridad de América Latina, reforzándose así las tendencias históricas de la policía como un cuerpo de control político. Esta orientación se agudiza en la década de los 60 con la Revolución cubana y la aparición de movimientos "subversivos" apoyados por el régimen castrista y por los países del bloque soviético, facilitando el desarrollo de la doctrina de la Seguridad Nacional, auspiciada y sostenida por los Estados Unidos. En los últimos años, los gobiernos de este país han orientado sus políticas de ayuda a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, con el consiguiente peligro que supone la resurrección de tendencias militaristas para los esfuerzos consentidos y las realizaciones efectuadas hasta ahora en la democratización general -y de las fuerzas policiales- de la región. Durante este período, las autoridades locales solicitan y obtienen la asesoría y ayuda de diversos servicios policiales (sobre todo españoles, franceses, ingleses, alemanes y estadounidenses) y efectúan viajes al extranjero para mejor informarse acerca del funcionamiento real de tales servicios.

Con respecto al sector penitenciario, se construyen prisiones abiertas en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Venezuela y otros países. A partir de 1940, se adopta el sistema de deportación o transportación penal o preventiva utilizado en Europa desde hacía tiempo; la deportación tiene lugar a una isla cercana o al corazón de la selva en aquellos países que no poseen islas. Así lo hacen Argentina (Isla Martín García), Brasil (Isla Anchieta), Colombia (Isla Gorgona), Costa Rica (San Lucas), Chile (Isla Santa María), Cuba (Isla de Pinos), Panamá (Coiba), Perú (Isla El Frontón) y Venezuela (Isla del Burro). Sin embargo, la situación penitenciaria sigue siendo lamentable en casi todos los países del área.

Actualmente se considera que los sistemas penales latinoamericanos -como los de otros países- atraviesan una grave crisis de legitimidad, sobre todo por su incapacidad en responder a las aspiraciones de sus respectivas colectividades y las frecuentes violaciones de los principios fundamentales que los sustentan.

B. CRIMINALIDAD

Numerosos países latinoamericanos carecen de un sistema de estadísticas criminales; en otros, que lo poseen, los datos presentados no suelen ser fiables. Esta circunstancia impide que se tenga una visión completa y correcta de la criminalidad, de su evolución en el tiempo y de su distribución en las diversas zonas o ciudades del país.

Pese a estas deficiencias, los datos oficiales disponibles en algunos países que poseen un buen sistema de estadísticas criminales en el plano policial (por ejemplo, Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela) indican en la última década un incremento constante de la criminalidad, en particular de sus formas más graves. En Costa Rica, el aumento de los delitos contra la persona fue del 133% entre 1981 y 1991, mientras que el incremento de los delitos contra la propiedad sólo representó un 11,5% durante el mismo período; en Venezuela, sin embargo, las tasas de la primera categoría han permanecido relativamente estables entre 1977 y 1990, en tanto que las de la segunda categoría se han duplicado; en Colombia, los índices de muertes violentas son siete veces mayores que los registrados en los Estados Unidos.

Si las estadísticas oficiales muestran un alza regular de la criminalidad, las encuestas de opinión pública indican la preocupación de los ciudadanos con respecto a este fenómeno y a su seguridad personal. En Costa Rica, por ejemplo, el 62% de la población estimaba en enero de 1993 que el principal problema social del país era el consumo de drogas, ocupando el cuarto lugar la inseguridad ciudadana (el 38%), después de la situación económica (el 43%) y la pobreza (el 39%). En Venezuela, el 84% de la población consideraba en 1990 la criminalidad como el principal problema social del país, antes que el desempleo, el costo de la vida y la deficiencia de los servicios de salud. Las encuestas de opinión suelen indicar, además, la percepción de un incremento considerable y constante tanto de la criminalidad como de la inseguridad en las calles e incluso en el propio domicilio.

Las consecuencias de estas percepciones y temores suelen ser de diversa naturaleza: económicas (costos del mantenimiento de las fuerzas policiales, de los servicios de seguridad

privada, de las medidas preventivas), personales (cambios -a veces importantes- de conducta con la finalidad de protegerse contra las actividades criminales) y políticas (mayor represión y autoritarismo del sistema, surgimiento de cuerpos para-policiales tipo "escuadrones de la muerte"). En algunas ciudades de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Perú y Venezuela se están dando en los últimos años numerosos y reiterados casos de lo que Amnistía Internacional denomina "crímenes sin castigo", es decir, ejecuciones extra-legales de personas (incluso de menores) supuestamente acusadas de delitos; se suele atribuir este tipo de hechos a los miembros de las fuerzas militares y de policía.

El sentimiento de inseguridad y de insatisfacción ante la delincuencia ordinaria se está ampliando en los últimos años a otros hechos delictivos de particular importancia, sobre todo a la corrupción pública. Para numerosos especialistas, la existencia y la amplitud de este fenómeno han constituido una de las principales causas del autogolpe del presidente Fujimori en Perú y de las tentativas de golpe en Venezuela, así como del procedimiento de destitución del presidente brasileño Collor de Mello, hechos todos ellos ocurridos en 1992.

II. LEGISLACION

La legislación se ha inspirado tradicionalmente en las teorías y corrientes surgidas en los países europeos, sin tener en cuenta las realidades y necesidades de las sociedades latinoamericanas

Como ya se ha indicado, las constituciones latinoamericanas se han inspirado fundamentalmente de la estadounidense, habiendo sido, en numerosos países, abolidas y restauradas varias veces desde su promulgación inicial. En siglo y medio de vida independiente, se cuentan alrededor de 250 constituciones en toda América Latina, la gran mayoría de ellas en tres países (Bolivia, República Dominicana y Venezuela); Venezuela bate los records en este dominio, con 22 constituciones desde su independencia, obtenida en 1811. Conviene indicar además que, por lo general, estos cambios frecuentes no han supuesto modificaciones de fondo en los textos constitucionales; en la gran mayoría de los casos, las nuevas constituciones han servido fundamentalmente para legitimar un golpe de Estado o un cambio de gobierno.

En cuanto a la codificación penal, ha estado supeditada desde el inicio a las teorías y corrientes surgidas en los países europeos; el legislador latinoamericano ha procedido casi exclusivamente a la simple copia de los códigos penales francés, español, belga o italiano, sin hacer ningún esfuerzo por adecuar estas legislaciones a las realidades y necesidades de la región. En el caso de República Dominicana, cuya legislación penal y procesal penal es simple copia de la francesa, se observa, por ejemplo, que el Poder Judicial sigue recibiendo los compendios franceses de jurisprudencia cuando casi ningún juez de este país lee actualmente esta lengua. La legislación penal cubana, así como la Constitución, son de inspiración soviética.

En materia penal, se han promulgado un Código Penal Tipo y un Código Modelo de Procedimiento Penal para Iberoamérica. Su objetivo es ofrecer parámetros similares para todos los países del continente. Desde hace tiempo se observa, además, una fuerte inflación legislativa, sobre todo por vía de decretos procedentes del Poder Ejecutivo. Esta práctica puede desnaturalizar la función tradicional de los Parlamentos, en particular cuando se promulgan por esta vía ciertas leyes fundamentales. Entre las principales manifestaciones de esta inflación legislativa figuran las leyes especiales en materia de sustancias estupefacientes y de narcotráfico, que a menudo se acompañan de la creación de tribunales especiales (tal es el caso de Bolivia) y de la concesión de poderes especiales a policías, fiscales y jueces, con el consiguiente detrimento de las garantías procesales tradicionales.

El proceso de elaboración de las leyes es similar en los diversos países de América Latina. En general, esta atribución corresponde al Poder Legislativo (Congreso, Asamblea Nacional, etc.), aunque en numerosas ocasiones el Poder Ejecutivo interviene por la vía de decretos, acuerdos o instituciones similares, que desvirtúan el papel del organismo donde supuestamente se sitúa la voluntad popular.

En el cuadro 1 se presentan las fechas de promulgación de las constituciones y de los códigos (penales y de procedimiento penal) de los diversos países de América Latina. El hecho de que numerosos códigos sean de fecha reciente no significa necesariamente que sean superiores a los de fecha anterior, ni que respondan a las realidades y necesidades de los países donde han de aplicarse.

uropeos,
dades y
des

esta lengua.
o la Constitu-

ado un Cód-
procedimiento
o es ofrecer
países del con-
va, además,
todo por vía
ecutivo. Esta
ción tradicio-
r cuando se
fundamenta-
ones de esta
especiales en
y de narco-
e la creación
de Bolivia) y
policías, fis-
mento de las

es es similar
a. En gene-
er Legislati-
, aunque en
o interviene
ciones simi-
ismo donde
pular.

FECHA DE PROMULGACION DE LAS CONSTITUCIONES Y CODIGOS DE AMERICA LATINA

PAIS	CONSTITUCION	CODIGO PENAL	CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL
Argentina	1853	1992	1991
Bolivia	1967	1974	1972
Brasil	1988	1984	1941
Colombia	1990	1981	1992
Costa Rica	1949	1971	1973
Cuba	1976	1979	1977
Chile	1988	1874	1944
Ecuador	1984	1938	1983
El Salvador	1983	1973	1973
Guatemala	1985	1980	1992
Honduras	1982	1984	1984
México	1917	1931	1934
Nicaragua	1986	1974	1879
Panamá	1972	1986	1986
Paraguay	1992	1910	1890
Perú	1979	1924	1930
República Dominicana	1966	1884	1984
Uruguay	1966	1933	1980
Venezuela	1961	1926	1962

FUENTES: Constituciones y Códigos

III. POLICIA

Cuerpos policiales fuertemente militarizados y centralizados

La organización policial de América Latina ha presentado tradicionalmente el carácter casi militar que en este sector ha prevalecido en los países de Europa continental, de los que ha copiado sus instituciones fundamentales. Incluso con el advenimiento de sistemas de gobierno democráticos, esta característica no ha desaparecido ya que, en la casi totalidad de los países del área, los mandos policiales pertenecen -o han pertenecido- al Ejército. Esta particularidad ocasiona, entre otras cosas, que, en general, no se conozca con precisión la totalidad de los efectivos de los cuerpos policiales, su distribución organizativa y territorial o sus recursos materiales, ya que estas materias suelen constituir un secreto de Estado.

En la década de los 80, el papel de la policía -así como el de las Fuerzas Armadas- representa uno de los principales temas del debate político en los países que han evolucionado hacia sistemas democráticos. Tal es el caso de Nicaragua, donde los acuerdos entre el gobierno de Violeta Chamorro y los Sandinistas llevaron en 1990 a que estos últimos conservaran el control de los cuerpos policiales; en cambio, en El Salvador (1992) y en Panamá (1990), se ha creado una nueva Policía Nacional dependiente de las autoridades civiles y, en Chile, los Carabineros han dejado de pertenecer a las Fuerzas Armadas en 1990, estando actualmente bajo la autoridad del Ministerio del Interior.

En América Latina, la policía es una institución centralizada, es decir, estructurada en forma perfecta y definida en relación con la organización político-administrativa del país. Sólo los países federativos (Argentina, Brasil y México) poseen, además de una policía federal, servicios regionales (según provincias o estados). En general, la estructura interna de los servicios policiales latinoamericanos consiste en una policía administrativa (o preventiva, dividida en diversos servicios) y de una policía judicial (que a veces depende orgánicamente del Poder Judicial, como es el caso de Costa Rica).

Los modelos de organización de los servicios policiales contemporáneos corresponden al patrón europeo -sobre todo alemán- en el Cono Sur y han sido fuertemente influenciados por el modelo estadounidense en América Central (en Panamá, el primer director de policía fue un dirigente del FBI). Cuba y Nicaragua sandinista modelaron sus fuerzas del orden sobre los servicios soviéticos, cuya misión fundamental era la seguridad del Estado.

La policía suele estar adscrita al Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior, de Gobernación, etc.); en algunos países (por ejemplo, en Honduras), los servicios policiales dependen de las Fuerzas Armadas. El cuadro 2 presenta algunos datos sobre los servicios policiales de la región.

Es frecuente, además, la existencia de diversos cuerpos policiales dependientes de varios ministerios. Esta situación se debe al temor de la constitución de un Estado policial o al hecho de que, como ocurre con respecto al Poder Judicial, también se da en este sector la práctica de

"botín político" entre los partidos. En Venezuela, por ejemplo, existen actualmente los siguientes servicios policiales: a) en el plano nacional, la Guardia Nacional (dependiente del Ministerio de Defensa), la Policía Técnica Judicial (dependiente del Ministerio de Justicia), la Dirección de Inteligencia y Prevención y la Dirección de Identificación y Extranjería (ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Interiores) y el Cuerpo de Fiscales de Tránsito (dependiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones); b) en el plano de los estados, existen 23 servicios dependientes de los correspondientes gobernadores de los 20 estados federales, los dos territorios federales y el Distrito Federal de Caracas (la Policía metropolitana de Caracas); y c) en el plano municipal hay diferentes servicios de policía dependientes de los respectivos alcaldes. En Costa Rica, existen actualmente nueve cuerpos policiales (dependientes de cuatro ministerios diferentes) para un país relativamente pequeño en términos de extensión territorial y población.

Como en otros países, las principales funciones policiales en América Latina son el mantenimiento del orden público, la aplicación de la normativa vigente, la prevención del delito, el descubrimiento y arresto de los delincuentes, el control del tránsito y la prestación de numerosos servicios. Hasta un pasado bastante reciente y, en particular, desde mediados de los años 60, la función de mantenimiento del orden ha consistido, en aplicación de la doctrina de la "seguridad nacional", en luchar contra los movimientos "subversivos" internos o en defender los intereses políticos y económicos de las clases dirigentes. Esta situación sigue dándose aun hoy en algunas regiones del área. En otras, sigue habiendo confusión entre estas funciones tradicionales y las funciones militares de la policía; tal es el caso de Costa Rica, país de larga trayectoria democrática, donde, como consecuencia de la abolición del Ejército en 1949, ciertas funciones antes desempeñadas por esta institución (por ejemplo, la defensa nacional) fueron confiadas a los cuerpos policiales. Al asignársele funciones de defensa nacional a la policía, las funciones tradicionales pueden verse perjudicadas por la derivación que de ellas se hace hacia lo militar; algunas de las consecuencias de esta ambigüedad son el mantenimiento del carácter castrense de esta institución, el recurso frecuente de clasificar diversos asuntos como "secreto", la ausencia de una discusión libre sobre las cuestiones policiales, la asignación de recursos destinados a la protección contra la delincuencia a la defensa nacional y la duplicidad de servicios.

La lucha contra el narcotráfico está representando en los últimos años un importante factor de complicación en las funciones policiales. En Bolivia, por ejemplo, se han dado presiones estadounidenses para la intervención del Ejército en esta lucha mediante la creación de unidades policiales militarizadas y especializadas y, en Colombia, un reciente convenio con los Estados Unidos ha desplazado hacia los cuerpos policiales la asistencia acordada antes a las Fuerzas Armadas en la estrategia común en materia de drogas.

En muy pocos países latinoamericanos existe una policía profesional. Los requisitos de ingreso suelen ser deficientes (los de la policía judicial son más exigentes), los sueldos son bastante bajos, se desconoce la estabilidad en el cargo, las condiciones de trabajo son precarias y no existen ni carrera policial ni códigos de deontología. También se desconocen las tendencias recientes en algunos países (Estados Unidos, Canadá) hacia un modelo comunitario de policía, justificadas por el poco éxito del modelo anterior de policía profesional, el cual no sólo ha sido incapaz de reducir significativamente la delincuencia y aumentar el porcentaje de solución de los delitos, sino que asimismo ha sido la principal causa del distanciamiento de la institución policial

con respecto a la colectividad. De igual manera se observa la carencia de políticas nacionales en esta materia, así como de mecanismos de coordinación entre los diversos cuerpos policiales. Finalmente, los controles sobre las actuaciones policiales se limitan a los controles internos, y los externos, a raras acusaciones ante los tribunales ordinarios y a la intervención de los medios de comunicación.

La corrupción en el sector policial constituye una tradición en numerosos países del área, en particular en México. Este fenómeno se debe sobre todo a los bajos sueldos del personal y, últimamente, al narcotráfico; en Colombia, diversos miembros de las fuerzas policiales han estado implicados en la reciente fuga de Pablo Escobar de una prisión de máxima seguridad y, en México, del asesinato de un agente de la DEA.

Como en la mayoría de los países occidentales, y ante el auge de la delincuencia y la incapacidad de los servicios oficiales de orden público para enfrentarse con éxito a este fenómeno social, se asiste en América Latina a una proliferación generalmente incontrolada de los servicios privados de policía. Aunque los datos sobre este fenómeno son escasos, basta con observar la presencia de numerosos agentes uniformados -en general fuertemente armados- ante los principales comercios y oficinas de las ciudades latinoamericanas para confirmar la amplitud del recurso a los cuerpos privados de seguridad. En Perú, la Confederación de Industriales estimaba en más de 150 millones de dólares anuales el costo de este tipo de protección; en este país, el número de compañías privadas de seguridad se ha incrementado de 41 en 1981 a más de 300 en 1991.

agen-
rmas
de
ar la
os de
stria-
ñales
n este
eguri-
de 300

CUADRO 2

FUERZAS POLICIALES EN AMÉRICA LATINA (1996-1991)

PAIS	POBLACION EN MILLONES	FUERZAS ARMADAS EFFECTIVAS * No. EFFECTIVOS *	FUERZAS POLICIALES TOTALES 100,000 HAB.	INSTITUCIONES A LA QUE ESTÁ ADSCRITA	POBLACION MUNICIPAL	FUERZAS POLICIALES No. EFFECTIVOS	FUERZAS POLICIALES TOTALES 100,000 HAB.	OBSERVAC
Argentina	33,086	75,000	229	Ministerio de Defensa	Si	32,000	98	Efectivos sólo Guardia
Bolivia	7,250	24,000	336	Ministerio del Interior	No	13,000	179	Efectivos no incluye de Nagesel
Brazil	150,149	32,40,000	216	Ministerio del Ejército	--	248,000	162	La policía fue en la Policía Policia Na
Colombia	31,171	139,000	436	--	Si	60,000	256	Efectivos sólo
Costa Rica	2,914	N/A	N/A	Defensa, Ministerio y Corte Suprema	Si	18,000	207	Las Fuerzas Armadas abstergida
Cuba	10,479	189,500	1732	Ministerio del Interior	No	13,000	143	Efectivos no Comandante en Jefe
Chile	12,928	58,800	749	Ministerio del Interior	No	27,000	208	Efectivos sólo Carabina
Paraguay	10,745	59,800	537	Ministerio de Gobierno y Justicia	Si	--	--	Los efectivos por 837 efectivos en los de Harand
El Salvador	3,234	44,600	849	Ministerio del Interior	No	10,000	325	Efectivos no incluye de Harand
Guatemala	6,092	43,300	476	Ministerio de Gobernación y Policía	No	10,000	118	Efectivos no incluye de Harand
Honduras	5,155	18,300	391	Fuerzas Armadas	No	5,000	91	
México	89,728	145,500	167	--	Si	--	--	
Nicaragua	3,609	63,500	1,667	Ministerio del Interior	No	13,500	14	
Panamá	2,997	N/A	N/A	Ministerio de Justicia y Gobierno	No	6,000	375	Las Fuerzas Armadas en el de 1989. Sin en Constitucional 10.1
Paraguay	4,219	16,000	374	Ministerio del Interior	No	8,000	185	
Perú	20,725	120,000	579	--	No	70,000	353	
República Dominicana	7,176	22,800	317	--	Si	15,000	209	
Uruguay	3,124	25,200	805	--	No	11,500	368	Efectivos incluye Metropolitana (650) y
Venezuela	19,016	71,000	661	Ministerio del Int. Defensa y Justicia	Si	30,000	389	

NOTES: International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 1996-1991. London: Bower, 1991. También citados con base en el Centro para la Administración de Justicia de PIU
No. La cifra del total de efectivos de las Fuerzas Armadas corresponde a aquellos casos en que contamos con información actual.
* La cifra del total de efectivos de las Fuerzas Armadas incluye solamente al personal activo.
... Información no disponible al momento de la publicación.

IV. MINISTERIO PUBLICO

Los representantes del Ministerio Público desempeñan un papel esencialmente pasivo en el proceso penal.

En materia penal, la misión esencial del Ministerio Público es la de velar porque los intereses de la sociedad sean preservados mediante el ejercicio de la acción penal cuando un delito ha sido cometido y su presunto autor descubierto e inculpado. Sin embargo, los representantes de esta institución no tienen en los países latinoamericanos el monopolio de dicha acción penal, que puede ser iniciada por el juez (de oficio), por denuncia de los agentes de la autoridad o de cualquier persona, así como por querrela o por acusación de la parte agraviada o de alguno de sus representantes.

Su organización y atribuciones aparecen en las constituciones (que establecen las grandes líneas sobre la organización general, los requisitos exigidos para sus principales dirigentes y sus atribuciones), en los códigos procesales penales (los cuales determinan sus atribuciones en el proceso penal) y en las Leyes Orgánicas sobre la entidad.

Los agentes del Ministerio Público ejercen generalmente sus principales funciones en el proceso penal. En tal sentido, intervienen en todas las etapas de dicho proceso: durante la fase preliminar, ejercen la acción penal; en el transcurso del sumario, participan en todas las diligencias, pueden decretar la detención o la excarcelación del sospechoso y se pronuncian sobre las decisiones adoptadas por los jueces de instrucción; en el plenario, participan en los debates, presentan pruebas, interrogan al inculpado, testigos y peritos y formulan requerimientos; finalmente, intervienen en los recursos que puedan presentarse antes y después de la sentencia. Durante las primeras fases, el Ministerio Público suele trabajar en estrecha colaboración con los servicios policiales, en particular con la Policía Judicial (en aquellos países que poseen este tipo de institución policial).

Las decisiones del Ministerio Público están regidas por el principio de la legalidad, según el cual no se puede suspender el ejercicio de la acción penal, una vez ésta interpuesta. El principio de la oportunidad de dicha acción (aplicado frecuentemente en los sistemas anglosajones, preocupados por la necesidad de seleccionar los innumerables casos que se les presentan, con la finalidad de asegurar una mejor justicia -prosiguiendo la inculpación únicamente en aquellos casos que lo merecen realmente- y evitar la sobrecarga del sistema penal), sólo está prevista -y ello, en forma limitada- en muy pocas legislaciones del área; así ocurre, por ejemplo, en los nuevos códigos procesales penales de Argentina, Colombia y Guatemala, en las reformas efectuadas en enero de 1992 al Código Judicial panameño y en el Código Procesal Modelo para Iberoamérica.

Esta institución cumple asimismo con diversas funciones extrapenales, entre ellas la defensa y representación de los intereses del Estado, la intervención en asuntos de familia y menores, así como en los recursos de amparo e inconstitucionalidad, el asesoramiento legal de

los funcionarios públicos, el cumplimiento de las leyes, la ejecución de las decisiones judiciales, la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, el ejercicio del poder disciplinario sobre sus subalternos, etc.

Aunque en algunos países el Ministerio Público es un ente adscrito al Poder Judicial (Costa Rica) o al Poder Ejecutivo (Bolivia), en la mayoría de ellos constituye un organismo autónomo (tal es el caso de Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela). Sin embargo, la existencia de una Procuraduría General suele ocasionar confusiones en lo que respecta a las atribuciones de esta institución y del Ministerio Público; así ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Honduras y Panamá.

El nombramiento de las autoridades superiores de la institución (sobre todo del Procurador general) se hace en forma variada: a) por el Presidente de la República, de una terna enviada por la Cámara de Senadores (Bolivia) o por el Consejo Superior de la Judicatura (Colombia); b) por la Corte Suprema (Honduras); c) por el Congreso, de una terna enviada por el Presidente de la República (Ecuador); d) por el Poder Ejecutivo, con la ratificación de la Asamblea Legislativa (Panamá). Los nombramientos se suelen hacer por períodos determinados, que varían asimismo según los países. La selección de los demás miembros del Ministerio Público se hace generalmente por su superior jerárquico (teniendo en cuenta para ello los requisitos generales exigidos por las respectivas Leyes Orgánicas), aunque en Colombia se aplica un sistema de méritos y en Costa Rica se efectúa mediante un concurso público de antecedentes. En el cuadro 3 se presentan las principales características del Ministerio Público en América Latina.

En numerosos países, las condiciones de trabajo de esta institución son bastante deficientes. Sus recursos financieros son generalmente limitados, aunque en Costa Rica participa del 6% del presupuesto general previsto por la Constitución para el Órgano Judicial y, en Panamá, del 2% asimismo previsto por la máxima norma del país. Los sueldos de los fiscales y procuradores suelen ser similares a los de los jueces de su misma categoría. En cuanto a su formación y capacitación, los fiscales deben ser abogados, aunque en algunos países no cumplen con este requisito (en Nicaragua, el 60% de ellos no tenían título de abogado en 1991); además, su capacitación suele ser esporádica y pobre (Colombia y Costa Rica constituyen una excepción a este respecto). En algunos países que poseen una carrera judicial, ésta suele incluir a los funcionarios del Ministerio Público. Idénticas deficiencias se observan en lo que atañe a las condiciones materiales de trabajo; en Honduras, por ejemplo, el Ministerio Público carece de personal de apoyo, oficinas y mobiliario.

Otra de las principales deficiencias de esta institución es el número reducido de fiscales, que suele ser bastante inferior al de jueces; así, en 1990, en Bolivia, la relación numérica entre ambos tipos de funcionarios era de 93-347, o sea un 37,3%; en Colombia, de 563-1492, es decir, un 37,7%; en Costa Rica, de 68-128, lo que equivale a un 50%; en Guatemala, de 43-220, o sea un 20%; en cambio, en Ecuador había 176 fiscales por 120 jueces.

Asimismo debe mencionarse el papel esencialmente pasivo de los fiscales en el proceso penal. En Nicaragua, por ejemplo, un análisis de los expedientes penales de 1987 indicaba que, en un 88% de las veces, las actividades del representante del Ministerio Público se limitaban a

presentar la acción penal, y que en sólo un 3% de los casos se ofrecían pruebas. En Guatemala, el 18% de los jueces entrevistados en 1987-1988 en el marco de un estudio sobre la justicia penal en este país estimaba que los fiscales no realizaban ninguna función en el proceso penal, y un 15%, que se limitaban a evacuar la audiencia concedida.

Como en el caso de la policía, también aquí el escaso prestigio de la profesión y los bajos sueldos han dado lugar a numerosos casos de abusos y de corrupción. Así, en México, el presidente Salinas destituyó en 1991 al Procurador General después que Americas Watch denunciara en un informe ciertos abusos policiales y la inacción del Ministerio Público, ordenando la reorganización de la Procuraduría General; su sucesor ha sido asimismo destituido por ineficacia y corrupción. En Paraguay, el Procurador General tuvo que renunciar a su cargo en 1990 por no haber acusado penalmente a algunos miembros del anterior gobierno de Stroessner.

Las tendencias contemporáneas en este sector están orientadas a la potenciación del Ministerio Público, en especial asignándole mayores atribuciones durante la etapa sumarial, con la finalidad de acentuar la forma acusatoria del procedimiento penal y simplificar y dinamizar la tarea de la investigación. Paralelamente, la figura europea del juez de instrucción está siendo suprimida, confiándose esta misión al Ministerio Público, quien realizaría la labor de instrucción bajo la tutela de un juez de garantías. Antes de la promulgación de nuevas legislaciones procesales penales en algunos países latinoamericanos (Argentina, Colombia y Guatemala), que han adoptado este sistema, sólo en Panamá los representantes del Ministerio Público eran funcionarios de instrucción.

CUADRO 3

EL MINISTERIO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

PAIS	INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECE LA ADESCRIBCIÓN	ORGANISMO O ENTIDAD	FUNCIÓN	NOMBRAMIENTO DEL FISCAL PRINCIPAL	PERIODO DEL FISCAL PRINCIPAL	NOMBRAMIENTO DE LOS FISCAL
Argentina*	Poder Judicial	Poder Judicial	Asesoría Jurídica	Acuerdo de la Cámara del Poder Judicial	10 años	Ministro del Poder Judicial
Bolivia	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Acuerdo de la Cámara del Poder Judicial	10 años	Ministro del Poder Judicial
Brazil	Autónoma	Procuradoria Geral	Asesoría Jurídica	Decreto	...	Ministro del Poder Judicial
Colombia	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Costa Rica	Corte Suprema	Ministerio Público	Asesoría Jurídica	Decreto	4 años	Corte Suprema
Chile	Asamblea Nacional	Fiscalía General	Supervisión legal y social	Decreto	...	Ministro del Poder Judicial
Brasil	Autónoma	Procuradoria Geral	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
El Salvador	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Guatemala	Procuraduría	Procuraduría General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Honduras	Autónoma	Procuraduría General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
México*	Procuraduría	Procuraduría General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Nicaragua	Ministerio de Justicia	Procuraduría General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Panamá	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Paraguay	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Perú	Autónoma	Ministerio Público	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
República Dominicana	Procuraduría	Procuraduría General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Uruguay	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial
Venezuela	Autónoma	Fiscalía General	Asesoría Jurídica	Decreto	10 años	Ministro del Poder Judicial

* En los P.A.S. Esos son considerados por el Consejo para la Administración de Justicia (C.A.J.)

* La información referida a la jurisdicción local.

... - Información no disponible al momento de la publicación.

V. DEFENSA

El derecho a una defensa plena, aunque garantizado en las constituciones y códigos de procedimiento penal, es constantemente violado.

El derecho fundamental según el cual cualquier persona acusada de un delito puede ser asistida por un defensor está reconocido expresamente en casi todas las constituciones latinoamericanas, así como en numerosos códigos de procedimiento penal. En algunas legislaciones, este principio está afirmado en forma de declaración solemne: derecho inviolable (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay), institución de derecho público (Guatemala).

En la mayoría de los países, este derecho puede ser ejercido por el propio imputado, mediante la elección de un abogado defensor que le asista y le defienda en el proceso penal (defensa técnica); sin embargo, cuando el acusado no posee los recursos económicos suficientes para poder costear los honorarios de un abogado particular, este derecho se ejerce gracias al nombramiento de oficio de tal defensor hecho por el tribunal competente (este sistema está previsto asimismo en casi todas las legislaciones procesales penales del área), o mediante la institución de un servicio de defensa pública costeadado por el Estado o por algunas de sus instituciones. A su vez, esta última modalidad de defensa es asegurada de diversas formas: por un servicio oficial de Defensores Públicos (Costa Rica, Ecuador, Panamá), o por Bufetes Populares, Consultorios Jurídicos u otras instituciones no gubernamentales (por ejemplo, en Panamá, la Oficina Nacional de Refugiados, Cáritas o la Cruz Blanca panameña; en Honduras, la Procuraduría Metropolitana de los Pobres, dependiente del Concejo Municipal) existentes sobre todo en las Facultades de Derecho de algunas universidades como complemento práctico de la formación académica de los estudiantes de los últimos años de la carrera (Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá). En general, para beneficiarse de los servicios prestados por estos organismos debe obtenerse previamente la declaración de pobreza del inculcado. Sólo Costa Rica posee un Departamento de Defensores Públicos -dependiente del Poder Judicial- adecuado en términos de personal y recursos económicos (véase el cuadro 4).

La creación en diversos países del área de oficinas de defensores públicos constituye en sí un adelanto considerable con respecto a la situación precedente. Sin embargo, únicamente Costa Rica y Chile poseen servicios de este tipo con un personal numéricamente suficiente y bien formado. En otros países, dicho número es tan precario que hace prácticamente inoperante tal institución; tal es el caso, por ejemplo, de Ecuador y Panamá, con sólo unos veinte defensores públicos para todo el territorio nacional en 1991. También parece ilusorio confiar a las universidades tal tarea, ya que, en numerosos países, no sólo se trata de un requisito más para completar la carrera de Derecho, sino que, debido a esto, los estudiantes deben "comprar" a veces los casos asignados a los oficiales de los juzgados.

Pese al reconocimiento explícito de esta garantía procesal en las legislaciones vigentes, en la gran mayoría de los países latinoamericanos no todos los inculcados pueden ejercer plenamente el derecho a una defensa plena, debido a su situación económica y a la precaria organización de la defensa de oficio (o de los defensores públicos). Además, tampoco se ejerce debidamente este derecho fundamental cuando el acusado no puede disponer de los servicios de un abogado (privado o de oficio) desde el inicio del procedimiento penal. A este último respecto, existe una gran variedad de criterios en las legislaciones del área; por ejemplo, en algunos países se reconoce el derecho a un defensor desde el momento de su detención (Bolivia, México, Panamá), mientras que en otros este derecho está previsto desde la declaración del imputado (Costa Rica, Perú), el inicio del sumario (Ecuador), o en el plenario (Nicaragua, Venezuela). Como es frecuente que no se defina con precisión el momento procesal exacto en que comienza la etapa sumarial, la ambigüedad del legislador da lugar, en la práctica, al irrespeto de este importante principio.

El control disciplinario sobre la profesión suele ser ejercido por el Colegio de Abogados.

DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

PAIS	UNIDAD DE DEFENSORES PÚBLICOS	CLINICAS LEGALES	ABOGADOS DE OFICIO	MOMENTO EN QUE SE INICIA LA DEFENSA
Argentina	--	--	SI	Declaración del acusado
Bolivia	No	SI	SI	Detención
Brasil	--	--	SI	Declaración del acusado
Colombia	SI	SI	SI	Declaración del acusado
Costa Rica	SI	No	SI	Declaración del acusado
Chile	No	--	SI	Declaración del acusado
Ecuador	SI	SI	SI	Inicio del Sumario
El Salvador	No	--	SI	Inicio del Proceso
Guatemala	No	SI	SI	Declaración del acusado
Honduras	No	SI	SI	Declaración del acusado
México	--	--	SI	Detención
Nicaragua	No	SI	SI	Plenario
Panamá	SI	SI	SI	Detención
Paraguay	SI	SI	SI	Declaración del acusado
Perú	--	--	SI	Declaración del acusado
República Dominicana	No	SI	SI	Plenario
Uruguay	--	--	SI	Declaración ante juez
Venezuela	SI	SI	SI	Plenario

NOTA: Estudios conducidos por el Centro para la Administración de Justicia de IIC.
 -- = Información no disponible al momento de la publicación.

VII. TRIBUNALES

En algunos países, ciertos tribunales inferiores con funciones jurisdiccionales y sancionatorias no pertenecen al Poder Judicial, sino al Ejecutivo.

La organización judicial de los países latinoamericanos ha sido influenciada profundamente por la Constitución de los Estados Unidos. Además, se han concedido a las Cortes Supremas de la región facultades análogas a las que tales jurisdicciones ejercen en aquel país, en particular la de declarar la inconstitucionalidad de una legislación y la de apreciar la legalidad de los actos administrativos del Gobierno.

Dicha organización judicial se rige por ciertos principios fundamentales, la mayoría de los cuales se aplican asimismo en el sistema jurídico de *common law*. Según el primero de ellos, cualquier asunto penal debe ser juzgado ante un tribunal de primera instancia, dejándose para una segunda instancia (apelación, casación) la posibilidad de corregir los posibles errores de hecho y de derecho cometidos durante la primera fase. Otro principio es el de la separación de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), garantía de la independencia judicial. Un tercero es el del carácter popular de la justicia, el cual se traduce esencialmente por la institución del jurado (sólo existe en Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá). Un último principio -la unidad de jurisdicción- no suele aplicarse en los sistemas jurídicos romano-canónicos, en los que las jurisdicciones administrativas están separadas del Poder Judicial propiamente dicho; en materia penal, están asimismo separadas diversas funciones judiciales (instrucción y juicio). Finalmente, el tribunal que ha de ocuparse de una causa debe tener una triple competencia: material (o sea, en función de la materia o del tipo de delito), personal (es decir, teniendo en cuenta la persona inculpada) y territorial (en función del lugar donde se ha cometido la infracción reprochada); la ausencia de alguna de estas tres condiciones impide, en general, que el tribunal entienda la causa.

De manera general, la organización judicial de América Latina puede reducirse al esquema siguiente: una Corte Suprema, tribunales de apelación y tribunales de primera instancia. Esta estructura es similar incluso en los países (Argentina, Brasil y México) que poseen un régimen político-administrativo federal. En general, las cortes supremas están divididas en salas, por especialidades (criminal, civil, contencioso-administrativo, constitucional); lo mismo ocurre con los tribunales de apelación y los tribunales inferiores. En general, los tribunales inferiores son unipersonales, y los superiores, colegiados.

Como en otros países, los tribunales de primera instancia (es decir, la categoría inferior en la jerarquía judicial) suelen ser los primeros en juzgar las faltas y la gran mayoría de los delitos. En general, las faltas o contravenciones, así como algunos delitos menores son juzgados por tribunales cuya denominación varía según los países (Juzgados de Paz en Guatemala y Honduras; Juzgados Municipales en Panamá; Juzgados Locales en Nicaragua; Alcaldías en Costa Rica; etc.). La gran mayoría de los delitos son juzgados, asimismo en primera instancia, por otros tribunales que reciben nombres diferentes según los países (por ejemplo, Tribunales

Superiores y Juzgados en Costa Rica, Juzgados de Primera Instancia en Guatemala y Venezuela, Juzgados de Letras en Honduras, Tribunales de Circuito en México y Colombia). Las decisiones de todos estos tribunales pueden apelarse ante un Tribunal de Apelación. Las Cortes Supremas suelen constituir el último recurso en cualquier materia.

En algunos sistemas, ciertos tribunales inferiores no pertenecen al Poder Judicial, sino al Ejecutivo, aunque tienen atribuciones jurisdiccionales (o sea, la potestad de juzgar ciertos delitos o faltas e imponer sanciones). Tal es el caso, en Panamá, de los Corregidores, y en Ecuador, de los llamados Jueces de Policía (intendentes, comisarios y tenientes políticos). Estos tribunales suelen juzgar las faltas y contravenciones, utilizando para ello procedimientos sumamente abreviados, con el consiguiente detrimento del derecho a una defensa plena y de otros derechos fundamentales. También es común en América Latina de existencia de tribunales especiales (militares, laborales, agrarios, en materia de drogas, etc.).

En el cuadro 5 se presentan los principales requisitos para la selección y el nombramiento de los magistrados de las Cortes Supremas latinoamericanas, generalmente previstos en la Constitución. Como puede verse, el organismo que los designa suele ser el Poder Legislativo, aunque existen otras modalidades de nombramiento. En algunos países (Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, Venezuela), que poseen una carrera judicial, se aplica el sistema de mérito para la selección de los jueces, quedando excluidos, sin embargo, los magistrados de las Cortes Supremas. Aunque algunos países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Venezuela) han tenido en el siglo pasado un sistema de elección popular de los jueces, actualmente no existe tal sistema. El período previsto para la duración del cargo, así como otros requisitos, suelen variar según los países. Aunque, en general, se desconoce el principio de la inamovilidad del cargo, en la práctica numerosos magistrados y jueces desempeñan sus funciones durante un largo período de tiempo (tal es el caso de Costa Rica). Sin embargo, la historia pasada -e incluso presente- de América Latina muestra cómo tanto el carácter temporal del mandato judicial como las normas relacionadas con la promoción y destitución de magistrados y jueces han sido violados frecuentemente por razones políticas. Son asimismo diversos los requisitos exigidos para la designación de los demás jueces, quienes suelen ser nombrados por las Cortes Supremas o por los tribunales superiores inmediatos. Las encuestas de opinión y los estudios indican una insatisfacción general con respecto a los mecanismos de selección y nombramiento de jueces y magistrados; los principales motivos de esta actitud crítica son, sobre todo, la influencia política, el compadrazgo y las relaciones de amistad.

En general, los jueces latinoamericanos deben ser abogados, aunque en algunos países los titulares de los tribunales inferiores -sobre todo los Juzgados de Paz- no lo sean (por ejemplo, en 1987, eran legos el 97% de estos jueces en Honduras, el 31% en Guatemala y el 29% en República Dominicana); en Nicaragua, los jueces locales pueden ser "entendidos en derecho". En otros países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Venezuela), la capacitación de los jueces tiene lugar en una Escuela Judicial. Sin embargo, esta institución, aunque reconocida en algunas constituciones, sólo opera -en general, en forma deficiente- en pocos países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Venezuela).

La gran mayoría de los magistrados y jueces latinoamericanos son hombres, sobre todo en las Cortes Supremas y en los Tribunales Superiores. Con respecto a la raza, en los países con

un alto porcentaje de población indígena, el número de jueces de esta procedencia es ínfimo (en Guatemala, por ejemplo, sólo el 5% de los Jueces de Paz y, en 1987, no había ningún juez indígena en los tribunales de mayor rango).

En algunos países del área (Colombia, Panamá, Perú, Venezuela) existe un cuerpo independiente del Poder Judicial denominado Consejo de la Magistratura, cuya principal misión es la de asegurar el gobierno autónomo de dicho Poder y la aplicación efectiva de la carrera judicial, generalmente prevista en las constituciones. Este organismo, que surge por consideraciones políticas y se inspira en los modelos europeos, especialmente el italiano y el español, tiene como atribuciones esenciales las de designar a los nuevos jueces, capacitarlos, controlar sus actividades y asegurar la disciplina del gremio.

Los presupuestos y las remuneraciones del Poder Judicial suelen ser bastante precarios. Con respecto a los primeros -una importante manifestación de la independencia de dicho Poder-, algunos países han intentado garantizarlos formalmente, mediante la inclusión en la Constitución de una disposición que asigna al Poder Judicial un determinado porcentaje del presupuesto general del Estado (6% en Costa Rica y El Salvador, 3% en Honduras y 2% en Guatemala, Panamá y Perú). Sin embargo, la realidad indica que los montos previstos constitucionalmente no se otorgan en su totalidad, no se gastan completamente, son reducidos en forma sistemática y las mensualidades se pagan con importantes retrasos. En cuanto a las remuneraciones, suelen variar considerablemente; así, en 1990, la de los magistrados de la Corte Suprema de Panamá era de más de \$5.000 mensuales, mientras que en Guatemala era de unos \$1.800 y en la República Dominicana, de menos de \$600.

En cuanto a los mecanismos de control sobre el Poder Judicial, son en general las Cortes Supremas las que ejercen el control principal sobre las jurisdicciones inferiores, sobre todo en lo relativo a la administración y a la disciplina; la remoción de los magistrados de estas cortes corresponde en general al Poder Legislativo. En algunos países, existen también otras instituciones con esta finalidad: en Costa Rica, el Tribunal de la Inspección Judicial; en Guatemala, la Supervisión General de Tribunales; en Honduras, Panamá, Perú y Venezuela, el Consejo de la Judicatura; en otros (Argentina, Brasil y México) se ha adoptado el método anglosajón de destitución (*impeachment*). En general, los mecanismos destinados a asegurar el control de la conducta de jueces y magistrados sólo pueden ser efectivos si el país goza de estabilidad política, lo que no suele ser el caso en numerosas regiones del área; asimismo, si el Poder Judicial consiente en aceptar la necesidad de transparencia en sus actuaciones, rindiendo periódicamente cuenta de ellas, lo cual tampoco suele ser la norma en la casi totalidad de los países latinoamericanos.

**PRINCIPALES REQUISITOS PARA EL NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DE
LAS CORTES SUPREMAS DE AMÉRICA LATINA**

PAIS	INSTITUCION QUE NOMBRA	TERMINO	EDAD	AÑOS COMO JUEZ	AÑOS COMO ABOGADO
Argentina	Presidente y Senado	Vitalicio	30	-	-
Bahrea	Cámara de Diputados de terna enviada por Senado	10	35	10	10
Brasil	Presidente y Senado	Vitalicio	35	-	-
Colombia	Corte Suprema de Justicia lista preparada por Consejo Supremo Judicial	8	35	10	10
Costa Rica	Asamblea Legislativa	8	35	5	10
Chile	Asamblea Nacional	5	N/A	8	8
Chile	Presidente de terna enviada por Corte Suprema	Vitalicio	-	-	-
Ecuador	Congreso	6	35	15	15
El Salvador	Asamblea Legislativa	6	40	5	10
Guatemala	Congreso de terna	5	40	5	10
Guatemala	Congreso	4	35	5	10
México	Presidente	Vitalicio	35	-	4
Nicaragua	Asamblea Nacional de terna enviada por Presidente	6	25	-	-
Panamá	Gabine y Asesores Nacionales	10	35	10	10
Panamá	Presidente	5	35	-	-
Perú	Presidente, Consejo Magistratura y Senado	Vitalicio	20	10	20
Perú	Senado	4	35	12	12
República Dominicana	Asamblea General	10	40	8	10
Venezuela	Congreso	6	30	-	-

FUENTES: Estudios conducidos por el Centro para la Administración de Justicia de IFC.

N/A = No aplicable

- Información no disponible al momento de la publicación.

VII. SISTEMA PENITENCIARIO

Uno de los principales problemas del sistema penitenciario es el elevadísimo porcentaje de procesados que esperan en la cárcel el momento de ser juzgados (en Bolivia, Panamá y Paraguay, dicho porcentaje es superior al 90%).

El sistema penitenciario, originariamente pensado para la neutralización y el castigo de los infractores de la ley penal y orientado desde principios de siglo hacia la disuasión (de la población en general y del infractor condenado a una pena privativa de libertad) y la rehabilitación, es objeto en las últimas décadas de serias y numerosas críticas, en especial por no haber cumplido satisfactoriamente con estos objetivos. Se le reprocha sobre todo su incapacidad tanto para garantizar la protección social como para contribuir en forma significativa a la enmienda de los condenados, y numerosos especialistas proponen incluso su abolición pura y simple.

Con algunas excepciones, el panorama penitenciario latinoamericano presenta una situación claramente insatisfactoria, que se trate de su organización, de su funcionamiento o de la población reclusa. En casi todos los países, constituye uno de los sectores más deficientes del sistema penal.

La mayoría de los sistemas penitenciarios del área se enfrentan con el grave problema del aumento regular de la población reclusa, debido sobre todo a la frecuencia con que los jueces recurren en estos países a la pena privativa de libertad y a la prisión preventiva, al uso restringido de la fianza, a la conversión de la insolencia en los casos de multas en cortas penas de cárcel y a la lentitud del procedimiento penal. Las tasas de la población penitenciaria en América Latina, aunque inferiores a la de los Estados Unidos, son bastante superiores a la de los países europeos; por ejemplo, Venezuela, cuya población es casi tres veces menos importante que la de España, tiene sin embargo una población penitenciaria mucho mayor.

Las disposiciones legales referentes a la organización general penitenciaria pueden encontrarse en las constituciones, los códigos penales y de procedimiento penal y ciertas leyes especiales previstas con esta finalidad. Las constituciones contienen a veces reglas relacionadas con los objetivos del sector penitenciario (en general, se enfatiza en la rehabilitación de los condenados) y con los derechos fundamentales de estos, previstos en los Pactos y Convenios internacionales; tal es el caso de Argentina, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay. En cuanto a los códigos penales y de procedimiento penal, los cuales reflejan en general las concepciones tradicionales acerca de la pena, suelen contener disposiciones sobre la determinación de la pena, las diversas formas de privación de libertad (arresto, prisión, reclusión, etc.), las medidas de seguridad y sus modalidades de aplicación, la condena y la libertad condicionales y determinados procedimientos especiales (indulto, amnistía, etc.). Finalmente, numerosos países poseen legislaciones especiales sobre la organización general de su régimen penitenciario (por ejemplo, Argentina, Costa Rica, Chile, México y Venezuela).

Por regla general, los servicios penitenciarios de América Latina dependen del Ministerio de Justicia (Costa Rica, El Salvador, Venezuela), en algunos casos del Ministerio de Gobernación (Ecuador, Guatemala), y en otros del Ministerio de Defensa (tal es el caso de Chile). En algunos países (Ecuador y Guatemala actualmente; Panamá antes de la caída de Noriega), la custodia de los reclusos corre a cargo de la policía.

La mayoría de los establecimientos de detención, construidos a principios de siglo, se inspiran en el modelo pensilvánico (aislamiento casi total día y noche) y fueron edificados esencialmente con miras a la seguridad (tal es el caso de la prisión de Lecumberry en México, de la Cárcel Central de Guatemala, del Penal de Lurigancho en Perú y del Retén de Catia en Venezuela), siendo también modelos de malas condiciones de vida y de violación constante de los derechos más elementales de los reclusos. Raros son asimismo los países latinoamericanos que poseen instituciones diferentes para las diversas categorías de detenidos (procesados, condenados, jóvenes, reincidentes, enfermos mentales, etc.); en cambio, se aplica en numerosos países (entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y México) la fórmula de establecimientos agrícolas abiertos, a veces con excelentes resultados por aplicarse en las zonas rurales de tales países. En general, las condiciones de salubridad en los centros penitenciarios son malas; en Venezuela, por ejemplo, se detecta frecuentemente la presencia en los pabellones de roedores y cucarachas, así como de olores fétidos, y en las cocinas no hay a veces agua potable.

Es frecuente que numerosas cárceles posean una población penitenciaria que sobrepase su capacidad real. Tal es el caso del Centro Penitenciario de Guayaquil (Ecuador), el cual registraba en 1990 una población de 1.774 reclusos, cuando su capacidad es de 800. Asimismo, la población penal en Venezuela sobrepasa en más del 40% a la capacidad de sus instituciones penitenciarias, como lo indica la relación existente en 1991 entre la población reclusa y la capacidad de la institución en algunos centros del país: Cárcel Nacional de Maracaibo (2.700/800), Centro Penitenciario de Occidente (2.549/800), Centro Nacional de Ciudad Bolívar (1.256/450) y Retén de Catia (4.000/750). Esta concentración de la población penal se da sobre todo en los centros urbanos. Esta elevada población se debe fundamentalmente al excesivo recurso que los jueces hacen de la sanción privativa de libertad y, sobre todo, de la prisión preventiva. En América Latina, el porcentaje de procesados que esperan en la cárcel el momento de ser juzgados es elevadísimo y, en cualquier caso, superior al de los demás países del área pertenecientes al sistema jurídico anglosajón; en El Salvador, República Dominicana y Uruguay, más del 80% de los detenidos en los centros penitenciarios son procesados, y en Bolivia, Panamá y Paraguay, el porcentaje es de más del 90%. El problema de los procesados se agrava si se tiene en cuenta el tiempo que numerosos detenidos preventivamente pasan en prisión antes de ser juzgados, que en algunos casos suele exceder el previsto en el código penal si la persona detenida preventivamente fuese condenada a una pena privativa de libertad en su grado máximo.

En América Latina existe, además, un serio problema de selección y formación del personal penitenciario. Como ya se ha indicado, en diversos países la función penitenciaria está a cargo de policías o militares, y los nombramientos del personal correccional se hacen frecuentemente por consideraciones políticas, lo que impide el desarrollo de una carrera en este sector; en Guatemala, incluso ciertos reclusos son nombrados por los guardias para ejercer la autoridad. Además, son pocos los países que poseen escuelas profesionales para la formación del

personal penitenciario; entre los que poseen tales instituciones se cuentan Argentina, Costa Rica, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones penitenciarias latinoamericanas, y bajo la influencia de las ideas liberales vehiculadas por diversos autores (Beccaria, Bentham, Howard, Lardizábal, etc.) y de la Escuela Positivista italiana, así como de los esfuerzos de eminentes especialistas latinoamericanos en el área (Ingenieros, Peco, Petinatto y García Basalo en Argentina; Lemos Brito en Brasil; García Ramírez y Sánchez Galindo en México; Altmann Smythe en Perú), la mayoría de los países del área han adoptado el sistema progresivo, compuesto de tres fases: observación y clasificación, tratamiento y libertad bajo prueba.

El trabajo penitenciario suele considerarse como una parte importante del programa de tratamiento. No obstante, su organización es bastante deficiente, ya que un porcentaje considerable de reclusos no trabaja o apenas lo hace, está orientado esencialmente hacia actividades industriales o artesanas (cuando en la mayoría de los países latinoamericanos la proporción más importante de la población es de origen rural y debe volver a vivir y trabajar en un medio rural), y consiste a menudo en tareas limitadas a cumplir con las principales necesidades de la institución (limpieza, cocina, reparaciones). Incluso se da el caso de que las únicas actividades laborales consisten en el trabajo voluntario realizado por los reclusos para poder sobrevivir.

En 1955, las Naciones Unidas aprobaron un conjunto de normas en materia penitenciaria a las que se les dió el nombre de "Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos". Estas reglas conciernen, entre otros temas, los relacionados con la separación de los detenidos según diversas categorías, las condiciones de las instalaciones físicas, la higiene personal, la alimentación, los servicios médicos, la disciplina y las sanciones, el empleo de medios de coerción, los derechos de queja de los reclusos, el contacto con el mundo exterior, el trabajo, la práctica religiosa, la instrucción, el recreo, el traslado, etc.

Por lo general, en América Latina dichas reglas han sido incorporadas a las legislaciones penales o a las reglamentaciones penitenciarias, aunque, asimismo en forma general, son constantemente violadas en la mayoría de los países, bastando como prueba de ello la lectura de los informes anuales de los principales organismos que actúan en defensa de los derechos humanos (Amnistía Internacional, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, etc.). Los principales obstáculos a la aplicación efectiva de las reglas mínimas en los países del área son, entre otros, su ignorancia o su insuficiente difusión, la constante sobrepoblación de los centros penitenciarios, las deficiencias físicas de tales establecimientos, la carencia de un personal penitenciario calificado y la ausencia de un presupuesto adecuado. En cuanto a los esfuerzos realizados para mejorar dicha aplicación, han sido -y son- escasos, breves y dispersos, y suelen proceder, no tanto de las instituciones estatales (las cuales manifiestan poco interés por el sector penitenciario), como de algunos organismos no gubernamentales (grupos religiosos, comités interesados en la protección de los derechos humanos, etc.). Debe señalarse asimismo la carencia de mecanismos eficaces para atender las quejas de los reclusos con respecto a las violaciones de sus derechos fundamentales.

Las pésimas condiciones existentes en la gran mayoría de las prisiones latinoamericanas y el grado de violencia que a causa de ello se ha alcanzado han dado lugar en algunos países a graves motines y a intervenciones de un rigor excesivo de las autoridades. Así, en 1986, un motín de tres días en la penitenciaría de Lima concluyó con la intervención armada del Ejército, causando la muerte de 244 detenidos pertenecientes a Sendero Luminoso, autores de la rebelión; en este mismo país, 30 reclusos de la cárcel de Canto Grande perdieron la vida en condiciones similares en 1992; este mismo año, la intervención de la policía militar causó más de un centenar de muertos entre los detenidos amotinados de la penitenciaría de Sao Paulo (Brasil); finalmente, con ocasión de la tentativa de golpe ocurrida en Venezuela en noviembre de 1992, la Guardia Nacional asaltó el Retén de Catia de Caracas, dejando un saldo de 63 reclusos muertos.

Un último problema resultante de las condiciones de vida a que están sometidos los detenidos y del tráfico y consumo de drogas en los centros penitenciarios es la proliferación del SIDA. Un estudio efectuado por las autoridades correccionales de Sao Paulo (Brasil) indicaba que el porcentaje de reclusos portadores de este virus había pasado del 15% en 1987 al 30% en 1989. En general, no existen políticas para enfrentar este grave problema.

VIII. PROCEDIMIENTO PENAL

El carácter escrito del procedimiento penal es una de las principales causas de los atrasos en los juicios.

El procedimiento penal persigue dos objetivos esenciales: la protección de la sociedad, mediante la aplicación de reglas que hagan posible el descubrimiento rápido, el juicio y eventualmente la sanción de los infractores de la ley penal, y la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, sin cuyo respeto no puede hablarse de una verdadera justicia.

Como ocurre con respecto a los códigos penales, las legislaciones procesales penales de América Latina se han caracterizado tradicionalmente por su dependencia de las teorías y corrientes jurídicas surgidas en los países europeos a finales del siglo pasado, las cuales, a su vez, han utilizado en general un enfoque positivista y dogmático, descuidando la adecuación de la norma al contexto social que debe servirle de base.

Los actuales códigos procesales penales de la región han sido promulgados en fechas muy variadas: dos de ellos tienen más de un siglo de vigencia (Nicaragua y Paraguay), cuatro pertenecen a los años 30-40, cinco a los 60-70, otros cinco a la década de los 80, y tres (Argentina, Colombia y Guatemala) han sido promulgados después de 1990 (véase el cuadro 1). Siguiendo los mismos criterios utilizados en los años 60 para la unificación de los códigos penales, en 1988 se promulgó el Código procesal penal modelo para Iberoamérica. Algunos países organizados política y administrativamente según un modelo federativo (Argentina y México) poseen un código federal y tantos otros como hay estados o provincias.

La estructura interna y el esquema general de presentación de los códigos suelen ser bastante similares. La exposición de las normas que rigen las garantías fundamentales, los sujetos procesales, la competencia, las acciones que nacen del delito, las etapas del proceso, las pruebas, los recursos y la ejecución penal se hace en diversos libros, títulos, capítulos y secciones. En promedio, los códigos latinoamericanos de procedimiento penal tienen unos 500 artículos.

La casi totalidad de los códigos procesales penales de América Latina pertenecen al llamado sistema mixto (o inquisitivo reformado), modelo que viene a ser un compromiso entre los sistemas acusatorio e inquisitivo, aunque en la práctica este último modelo es el predominante. Sin embargo, en los últimos años existe una importante tendencia caracterizada por la introducción en el proceso penal del modelo acusatorio, en vigor en los sistemas jurídicos anglosajones; esta tendencia se ha plasmado hasta ahora en los nuevos códigos de procedimiento penal de Argentina, Colombia y Guatemala, así como en el Código modelo.

Además del proceso penal ordinario, la legislación procesal penal del área contempla diversas formas especiales de juicio: juicio sumario o abreviado (Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador y Nicaragua); juicio por jurado (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá); juicio por faltas o contravenciones; y juicios especiales para el conocimiento de ciertos delitos (por ejemplo, calumnia o injuria, falsedad en escrituras o documentos, delitos cometidos por los medios de comunicación social o con abuso de la libertad de expresión, etc.) o de ciertos autores (autoridades, funcionarios públicos, menores, enfermos mentales, ausentes y contumaces, etc.).

En general, las constituciones y las legislaciones procesales penales de América Latina han incorporado una serie de principios destinados a asegurar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre ellos pueden destacarse los siguientes: legalidad, *non bis in idem*, juez natural, presunción de inocencia, defensa plena, debido proceso, protección del domicilio y de la correspondencia, prohibición de declarar contra sí mismo o contra los parientes cercanos, accesibilidad, celeridad, igualdad, gratuidad, etc. Sin embargo, estas garantías fundamentales han sido suspendidas en numerosas ocasiones con ocasión de la declaración del Estado de sitio o de emergencia y no se respetan en la práctica.

Por pertenecer a la misma familia jurídica del derecho romano-germánico, las reglas del procedimiento penal son bastante similares en los países latinoamericanos. Lo que distingue fundamentalmente este sistema de los de *common law* es la existencia de dos fases principales en el proceso, sobre todo el sumario, que corresponde a las características del procedimiento inquisitorio. Las principales fases del procedimiento penal latinoamericano, que aparecen en la figura 1, son las siguientes:

1. Fase preliminar

Una vez cometido un delito o, al menos, un hecho con apariencia criminal, la autoridad competente (según los países, el Ministerio Público -o fiscal-, la Policía Judicial o los agentes de policía que ejerzan esta función, el juez u otros funcionarios de instrucción) recibe generalmente la noticia de tal acontecimiento a través de una denuncia o de una querrela. La denuncia es la simple exposición que un particular o un funcionario efectúa de los hechos observados susceptibles de constituir un delito perseguible de oficio. La querrela es una denuncia realizada por la persona agraviada o por su representante legal, acompañada de la voluntad de que se persiga y sancione al autor de ciertos delitos (sobre todo, de carácter sexual o contra el honor).

Presentada la denuncia o la querrela, la autoridad competente (suele ser el Ministerio Público o los agentes de la Policía Judicial) establece la existencia del hecho, su eventual carácter delictivo y la posibilidad de atribuirlo en concreto a una o varias personas determinadas. Esta tarea de investigación previa culmina, o bien con el ejercicio de la acción penal ante el tribunal competente (con la posibilidad de la detención preventiva del inculpado), o bien con el archivo de la causa (en los casos de prescripción de la acción penal, fallecimiento del supuesto autor del hecho delictivo, elementos insuficientes de prueba, etc.). En general, y en virtud del tradicional principio de legalidad, el ejercicio de la acción penal no puede suspenderse, como suele ser el caso en los sistemas jurídicos del *common law*; sin embargo, los nuevos códigos de

procedimiento penal de Argentina, Colombia y Guatemala, así como el Código modelo, reconocen el principio de oportunidad de la acción penal en determinados casos.

2. Sumario o instrucción

El proceso propiamente dicho se inicia con el sumario o instrucción, fase que no existe en los sistemas jurídicos anglosajones. Su objeto fundamental es comprobar la existencia de un hecho punible, averiguar todas las circunstancias que sirvan para calificarlo penalmente, descubrir a sus autores y partícipes, y reunir cuantos datos personales y sociales puedan contribuir a establecer su responsabilidad.

Esta etapa del proceso suele ser secreta, escrita y no contradictoria, lo que limita seriamente el derecho a una defensa plena, y corresponde, según los países, a un juez o funcionario de instrucción, quien recibe la asistencia de los agentes de la Policía Judicial o de la policía ordinaria. Según las recientes tendencias de las legislaciones europeas, se está limitando el papel investigativo del juez de instrucción, confiándose esta función a los representantes del Ministerio Público; así ocurre en algunos países (Argentina, Colombia, Guatemala) que han promulgado hace poco nuevos códigos de procedimiento penal.

Durante el sumario, se llevan a cabo diversos actos de prueba destinados a recabar datos conducentes tanto al esclarecimiento de la verdad en torno a los hechos que se alegan como a la determinación de la personalidad y responsabilidad de su autor. A este respecto, las pruebas más importantes y frecuentemente utilizadas son la confesión, el testimonio, la pericia, la inspección (del lugar de comisión del delito, del domicilio del presunto autor, etc.), los documentos y los indicios. Para la valoración de las pruebas obtenidas, los jueces suelen decidir con arreglo a las reglas de la sana crítica, o sea, aquellas reglas inspiradas en la lógica y en la experiencia que permiten ciertas conclusiones coherentes y promotoras de la convicción del juzgador; sin embargo, los códigos procesales penales de numerosos países latinoamericanos disponen de un conjunto de criterios legales para valorar las pruebas.

En el transcurso de esta etapa se puede ordenar la prisión preventiva del inculcado o su puesta en libertad bajo fianza (personal o real). Aunque los tratados y convenios internacionales reconocen el carácter excepcional de las medidas cautelares -en especial la prisión preventiva del inculcado-, esta última medida constituye la regla en la mayoría de las legislaciones procesales penales de América Latina, las cuales suelen limitar considerablemente tanto sus presupuestos como las condiciones legales para la excarcelación. Contra cualquier orden injustificada de detención existe la posibilidad de invocar el recurso de hábeas corpus.

El sumario concluye con una resolución de sobreseimiento y libertad del inculcado (cuando no se ha podido comprobar el cuerpo del delito o acreditar la responsabilidad del procesado), con una decisión de aplazamiento o archivo de la causa o de ampliación del sumario (en caso de insuficiencia de pruebas, prescripción de la acción penal, rebeldía del inculcado, etc.), o con un auto formal de enjuiciamiento acompañado eventualmente de la detención del acusado (cuando se estima que están reunidos los elementos fundamentales para el juicio).

3. Plenario o juicio

Esta fase del proceso penal suele ser oral, pública, contradictoria y continua, y tener lugar ante uno o varios jueces o ante un jurado. En general, se inicia con la lectura del auto de enjuiciamiento y la declaración del acusado, y prosigue con el interrogatorio de los testigos presentados por la acusación y la defensa, así como con el examen de los otros medios de prueba. Seguidamente tiene lugar la exposición de las conclusiones o alegatos, es decir, del análisis que ambas partes hacen por separado de los elementos reunidos en el curso de la instrucción y de sus posiciones respectivas con vistas a la resolución judicial. Con base en tales conclusiones, el juez (o el jurado) emite el veredicto y la sentencia que considere pertinente.

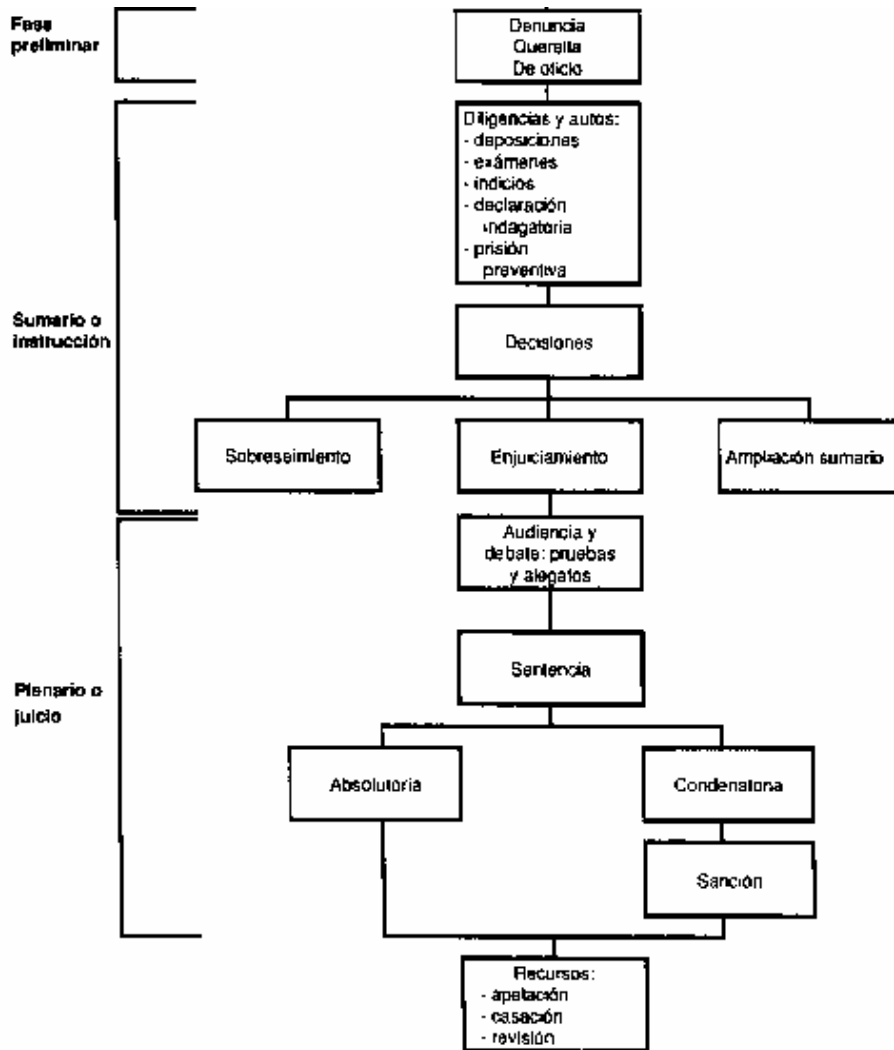
En la práctica, el debate previsto para esta etapa del proceso suele ser un puro trámite, ya que las diligencias efectuadas durante la instrucción -y, sobre todo, durante la parte preparatoria, a menudo llevada a cabo por la policía- son determinantes. Además, es frecuente que el juez ni siquiera vea al inculcado, por lo que el juicio recae en general sobre expedientes.

4. Recursos

Contra las decisiones judiciales existen diversas clases de recursos, siendo los principales la apelación (ante una jurisdicción superior), la casación y la revisión (ante la Corte Suprema, por razones de derecho y de hecho). En diversos países se prevén asimismo los recursos extraordinarios de hábeas corpus y de amparo, destinados a proteger a los ciudadanos contra las detenciones ilegales o las violaciones de sus derechos constitucionales.

Los principales problemas del procedimiento penal en América Latina, que se examinarán más adelante, son el incumplimiento generalizado de las garantías fundamentales y de los plazos procesales, y la excesiva aplicación de la detención preventiva.

xe-
3re-



IX. PROBLEMAS

En la gran mayoría de los países de América Latina no se cumplen los principios fundamentales que deben caracterizar a la administración de justicia (accesibilidad, independencia, justedad, eficiencia y transparencia).

Los problemas con que se enfrenta el sistema de administración de justicia no pueden aislarse del contexto político, social y económico de una región que apenas acaba de liberarse de la prepotencia militar. Los dilemas y desafíos de los sistemas legales latinoamericanos suelen caracterizar a los países que viven la doble tarea de consolidar las instituciones democráticas en una época de grave crisis económica.

En este último capítulo se exponen y analizan los problemas de orden general existentes en la administración de justicia, así como los problemas más específicos relacionados con los principios fundamentales que rigen su organización y funcionamiento (independencia, accesibilidad, eficiencia, justedad y transparencia).

A. PROBLEMAS GENERALES

Diversos problemas de índole normativa, social, económica y política afectan a los sistemas latinoamericanos de justicia.

1. Problemas normativos

La legislación latinoamericana se caracteriza por una tendencia tradicional consistente en copiar modelos foráneos, con escasa o nula referencia a las realidades sociales y económicas del país en que ha de aplicarse, por la ausencia de coordinación entre las instituciones que deben participar en su implementación e, incluso, en numerosos casos, por la existencia de normas contradictorias. Además, algunas leyes no han sido revisadas desde la fecha de su promulgación, y ello, aunque las condiciones que presidieron a la misma hayan cambiado radicalmente. Se dan asimismo casos en que la legislación se refiere a organismos inexistentes; tal ocurre, en Honduras, con la ley sobre la policía de 1906, aún vigente, la cual prevé organismos que nunca fueron creados y una estructura que no se corresponde con la organización actual.

En materia penal, hay una tendencia, inspirada en los países europeos, hacia el abandono del procedimiento escrito y la modernización del sistema, que se espera conseguir gracias a la adopción del sistema acusatorio anglosajón. De llevarse a cabo, supondría una verdadera revolución en este campo. Sin embargo, una reforma de esta naturaleza debe hacerse en forma muy cuidadosa, ya que, aunque un sistema procesal acusatorio presenta numerosas ventajas, su

aplicación efectiva depende en gran parte de la participación activa de las partes en el proceso penal. En este sentido, la ausencia de un Ministerio Público activo y poderoso, así como de un sistema de defensores públicos para necesitados puede acarrear desigualdades y deficiencias más graves y numerosas que las resultantes del actual régimen.

Debe señalarse asimismo la diversidad de organismos que pueden legiferar. Además del Poder Legislativo, existen numerosos cuerpos autorizados para promulgar decretos, reglamentos e institutos similares. A este respecto se observa la tradicional preponderancia del Ejecutivo; en Bolivia, por ejemplo, este poder promulgó entre 1980 y 1989 más de 23.500 decretos, acuerdos ministeriales, resoluciones y ordenanzas, figurando entre ellos los principales códigos del país. La abundancia y variedad de organismos con potestad para emitir normas, además de desnaturalizar la función tradicional del Poder Legislativo, siendo la causa de importantes confusiones, puede asimismo contribuir a la desconfianza de la población en el sistema de justicia.

La divulgación de la legislación vigente constituye un importante problema en numerosos países latinoamericanos. Dicha difusión se dificulta en la medida en que los mecanismos ideados para este fin -en general las Gacetas- son anticuados, no están catalogados y se publican en forma irregular. Si se tiene esto en cuenta, no es anormal que algunos jueces apliquen disposiciones legales enmendadas o abolidas, en particular en las zonas rurales.

Finalmente, la evolución legislativa en América Latina está estrechamente vinculada con el papel que en el desarrollo político de la región desempeñan los poderes legislativos, generalmente dominados por pesadas estructuras burocrático-administrativas.

2. Problemas socio-económicos

Aunque estos fenómenos sociales ya se daban antes, las dos últimas décadas han conocido en la mayoría de los países de América Latina, además del reciente proceso de democratización política, un rápido crecimiento de la población, su desplazamiento de las zonas rurales hacia las regiones urbanas y, como consecuencia de lo anterior, un incremento considerable de la criminalidad. Estos hechos han dado lugar a crecientes demandas de solución de conflictos ante el sistema de justicia, que se traducen en alzas importantes del número de causas ante los tribunales, provocando en general la sobrecarga del sistema. Esta situación no se circunscribe a las regiones urbanas, sino que se da incluso en las zonas rurales, debido a las frecuentes disputas sobre derechos agrarios. La recesión económica de los años 80 ha contribuido asimismo a este aumento del número de causas ante los tribunales. En Ecuador, por ejemplo, un incremento considerable de causas penales ha acompañado la recesión económica y el desempleo; entre 1980 y 1985, dicho número ha pasado de 2.013 a 13.598. El incremento de la criminalidad ha sido, además, la causa del aumento del sentimiento de inseguridad ciudadana ante el delito y de insatisfacción ante el sistema penal, incapaz de garantizar la seguridad pública; por ello, los propios ciudadanos están adoptando medidas de protección y se está desarrollando un aparato no reglamentado de seguridad privada.

Pese a que, tradicionalmente, los grupos indígenas no han desempeñado un papel importante en la vida política de los países latinoamericanos con importantes porcentajes de población de este tipo, la situación está cambiando en los últimos años. La transformación más importante ha sido la constitución de organizaciones regionales y nacionales que están llevando a la arena política los intereses de los indígenas. En los países con estas características, se critica el trato acordado por el sistema de justicia a estos grupos, generalmente discriminados y desfavorecidos en razón de su pobreza y de su desconocimiento de la lengua española, así como su casi nula participación en tanto que actores de dicho sistema.

Como en otros países, la mujer está ocupando en América Latina un papel creciente, tanto en la vida socio-política como en la administración de justicia. En numerosos países del área, es cada vez mayor el porcentaje de mujeres que ocupan los cargos de fiscal o de juez, aunque en este último caso los nombramientos se hacen sobre todo en los tribunales inferiores. La incorporación de la mujer en la vida social se está manifestando asimismo en el número creciente de denuncias relacionadas con cierto tipo de delitos (tales como la violación o las demás infracciones de índole sexual); estas denuncias parecen ser el resultado de las campañas educativas organizadas por los movimientos feministas.

Finalmente, en algunos países latinoamericanos -en particular, en los países andinos-, el principal problema social con un impacto directo sobre la administración de justicia es el fenómeno de las drogas. En Colombia, el Poder Judicial ha sido diezmado por los narcotraficantes y, en Bolivia y Ecuador, dicho poder está siendo criticado severamente por supuestos hechos de corrupción relacionados con el tráfico de drogas. Además, ante la amplitud del fenómeno, los países desarrollados (Estados Unidos y Europa) están ejerciendo presiones sobre las autoridades latinoamericanas para que se efectúen reformas al sistema de justicia orientadas a una mayor y más eficaz represión en la lucha contra el narcotráfico; en este sentido, cabe citar la promulgación de legislaciones especiales, la creación de tribunales *ad hoc*, la militarización de la lucha contra la droga, el otorgamiento de amplios poderes a las fuerzas militares y policiales, etc.

3. Problemas políticos

Cuando en numerosos países latinoamericanos se está celebrando la primera década de la llegada al poder de gobiernos democráticamente electos, los problemas políticos siguen siendo objeto de preocupación, tanto general como en cuanto a su impacto en la administración de justicia. Por ejemplo, el Poder Judicial panameño ha sido criticado recientemente a la vez por haber autorizado y rechazado acusaciones formuladas contra miembros del anterior gobierno de Noriega; asimismo, la promulgación de leyes de amnistía en determinados países (Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y Uruguay) han sido consideradas como fórmulas impuestas por los regímenes autoritarios salientes para su propia y futura protección.

A menudo el Organismo Judicial se ha encontrado en el centro de la lucha política entre los otros poderes del Estado. Por ejemplo, entre 1990 y 1991, la Corte Suprema de Bolivia estuvo implicada en un serio conflicto con el partido en el poder, como consecuencia de la decisión del Congreso de destituir a ocho de sus doce magistrados. El conflicto surgió porque la Corte,

controlada por el partido opositor, invalidó un impuesto sobre la cerveza, fallo que ocasionó acusaciones gubernamentales de favoritismo judicial hacia las compañías productoras de esa bebida y amenazas de la Corte de revisar la legalidad de la elección que llevó al poder al Presidente de la República y su decisión de expulsar a los Estados Unidos dos narcotraficantes. Unos meses después, los partidos se pusieron de acuerdo sobre la reforma electoral, el Presidente promulgó decretos para el mejoramiento del sector judicial y se volvió a instalar la Corte Suprema. En Nicaragua, después de la victoria electoral de Violeta Chamorro, los partidos políticos convinieron en 1990 en distribuirse cuotas de poder en el más alto tribunal del país, conformado por nueve magistrados y controlado por los sandinistas; en virtud de dicho acuerdo, cuatro magistrados sandinistas fueron reemplazados por otros tantos jueces nombrados por el nuevo gobierno, aunque para las decisiones importantes se requiere un voto más que la mayoría simple.

También sigue siendo objeto de debate político interno el papel de la policía y sus relaciones con las Fuerzas Armadas. Así ocurre en El Salvador, Nicaragua y Panamá. En este último país, por ejemplo, un referéndum reciente ha rechazado una propuesta de enmienda constitucional consistente en la abolición del Ejército y, en otros países, el sentimiento de inseguridad está provocando demandas populares de intervención militar en la lucha contra la delincuencia. En Nicaragua, el gobierno de Violeta Chamorro y los sandinistas han llegado a un acuerdo según el cual estos últimos conservan el control sobre la policía, mientras que en El Salvador la nueva policía civil estará compuesta por miembros de las dos principales fuerzas implicadas en los convenios de paz; en Chile, los Carabineros han pasado asimismo a depender de las autoridades civiles.

La cuestión de las drogas sigue dominando la política exterior de diversos países latinoamericanos, los cuales consideran una intromisión en sus asuntos internos las presiones ejercidas por los Estados Unidos y otros países consumidores para efectuar ciertas reformas en el sistema de justicia destinadas a una mayor eficacia en la lucha contra estas sustancias (por ejemplo, la creación de tribunales especiales o la concesión de más amplios poderes a las fuerzas policiales). Una de las acciones más criticadas ha sido la expulsión de nacionales para ser juzgados en los Estados Unidos y, sobre todo, un fallo reciente de la Corte Suprema de este país legitimando el secuestro de personas en el extranjero efectuado por agentes norteamericanos con la finalidad de hacerlos juzgar por la justicia estadounidense.

Finalmente, en numerosos países del área, la criminalidad se ha convertido en uno de los principales temas políticos, preconizándose un mayor rigor en su represión. El autogolpe del presidente Fujimori en Perú (1992) y las tentativas de golpe en Venezuela (asimismo en 1992), una de cuyas causas fundamentales fue el incremento de la delincuencia y la incapacidad de las autoridades políticas para frenarlo, constituyen un buen ejemplo del peligroso efecto desestabilizador de este fenómeno social.

4. Derechos humanos

Aunque este tema se aborda en otras secciones de este capítulo, su importancia merece un trato aparte. La situación en América Latina ha mejorado considerablemente después del período

sombrío de dictaduras militares en numerosos países de la región. Sin embargo, el proceso de transición democrática no ha conseguido el total respeto de los derechos humanos, que siguen violándose en numerosos países.

El análisis de las constituciones y de los códigos de procedimiento penal permite afirmar que, en el plano formal, las garantías fundamentales de los ciudadanos se encuentran aseguradas razonablemente. Además, numerosos países han suscrito los principales convenios de las Naciones Unidas (por ejemplo, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos), así como la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sigue interviniendo activamente en este área (Honduras ha sido condenado por su papel en varias "desapariciones" políticas, y Costa Rica, por la inexistencia de un sistema de doble apelación).

Sin embargo, ni las constituciones ni los códigos han podido impedir las numerosas ejecuciones extra-judiciales, "desapariciones" y torturas atribuidas a miembros de las fuerzas policiales y militares. Así, en las principales ciudades de Brasil, centenares de niños son asesinados por grupos paramilitares; en diversos países, los jueces, fiscales, abogados, periodistas y personas pertenecientes a asociaciones de defensa de los derechos humanos son amenazados -e incluso asesinados- por su intervención en casos relacionados con el narcotráfico o con la violación de tales derechos; y las personas acusadas de graves violaciones de este tipo cometidas durante las épocas de dictadura son amnistiadas o remitidas a tribunales militares.

Además, aunque las disposiciones legales relacionadas con los plazos procesales favorezcan el principio de una justicia rápida, en la realidad son numerosos los países en que la mayoría de los detenidos en los centros penitenciarios esperan ser juzgados por un tiempo superior al establecido como pena máxima privativa de libertad en caso de ser condenados. Asimismo, el derecho a una defensa plena no recibe un total cumplimiento debido a la carencia generalizada de un sistema de defensoría pública y a las limitaciones legales en cuanto al momento procesal en que dicho derecho puede ejercerse. Finalmente, el excesivo formalismo, la pasividad de algunos sectores del sistema (en particular, del Ministerio Público) y la subordinación de otros (por ejemplo, la policía) a las autoridades militares contribuyen en algunos países a la violación de los derechos humanos.

Como puede verse, el panorama es particularmente sombrío en este campo. Esta situación se debe, en gran parte, al hecho de que la administración de justicia nunca ha sido considerada como un sector importante en la vida política de América Latina. Sin embargo, el constante incremento de la criminalidad, del sentimiento de inseguridad y del descontento de la población ante el sistema de justicia están colocando este tema en los debates políticos nacionales, de tal suerte que, actualmente, no se pueden ignorar los problemas de seguridad pública, eficiencia judicial y respeto de los derechos humanos. La consolidación democrática en América Latina depende en grado sumo de la manera en que los gobiernos de la región los enfrenten.

B. INDEPENDENCIA JUDICIAL

Según la doctrina, la independencia judicial se manifiesta en diversos planos. En el plano externo, se traduce por la autonomía del Poder Judicial en materia económica y por la inamovilidad de su personal, así como, en lo funcional, por la posibilidad real de tomar sus decisiones de acuerdo con criterios propios y no como resultado de presiones procedentes de determinados grupos, instituciones o personas. En el plano interno, la independencia consiste en la autonomía de que deben gozar en sus decisiones las instancias judiciales inferiores con respecto a las de rango superior.

Uno de los principales problemas del Poder Judicial es el de su autonomía con respecto a los otros poderes del Estado, y, en particular, del Poder Ejecutivo, el cual, como ya se ha indicado, goza tradicionalmente en América Latina de una gran preponderancia. Como ejemplos de ésta pueden mencionarse las intervenciones de los regímenes militares *de facto* aboliendo la independencia del Poder Judicial (Uruguay, 1977), subordinando esta entidad a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado (Cuba, 1977), destituyendo a la totalidad o a parte de los magistrados de la Corte Suprema (Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana), transfiriendo la jurisdicción de los tribunales ordinarios a tribunales militares o especiales en algunos momentos históricos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay) y no cooperando con las autoridades judiciales en el descubrimiento de los hechos delictivos cometidos por militares o policías y en la compilación de los elementos de prueba después del retorno a sistemas democráticos ocurrido en la última década (Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En Argentina, por ejemplo, aunque los magistrados de la Corte Suprema son nombrados con carácter vitalicio, ha habido seis destituciones de sus miembros en los treinta últimos años.

En algunos países (Bolivia, Colombia) el nombramiento de jueces y magistrados suele, además, hacerse teniendo en cuenta cierto reparto proporcional entre los principales partidos políticos.

La existencia de un Poder Judicial verdaderamente independiente se manifiesta durante los momentos difíciles de la historia de un país, en particular después de golpes de Estado militares. En Chile, país de larga tradición de respeto de la legalidad, el régimen *de facto* de Pinochet fue legitimado por la Corte Suprema, la cual había tomado además en varias ocasiones, durante el gobierno precedente de Allende, diversas medidas contra el mismo, en especial oponiéndose a ciertas nacionalizaciones. En otros países, el Poder Judicial ha incurrido en lo que Amnistía Internacional denomina "simulacro de justicia", al obstaculizar la inculpación de altos jefes militares por violaciones graves de derechos humanos cometidas durante su estadía en el poder.

Otro problema importante, que pone en tela de juicio el principio de la independencia judicial, se refiere a la existencia de diversos tipos de presiones y amenazas sobre las autoridades judiciales, así como de la corrupción de dichos funcionarios. En lo que respecta a las presiones, suelen darse en casi todos los sistemas judiciales latinoamericanos y proceden indistintamente de

grupos políticos, económicos y de los medios de comunicación. En cuanto a las amenazas de muerte, puestas en práctica efectivamente en innumerables ocasiones, el ejemplo más notorio es el de Colombia en el caso de los juicios relacionados con el narcotráfico, obligando a las autoridades del país a asegurar el anonimato de los jueces y de los testigos implicados en tal tipo de procesos. Por último, en lo atinente a la corrupción, suele asimismo darse en todos los niveles del Poder Judicial de numerosos países del área; en Venezuela, por ejemplo, este fenómeno está bastante generalizado, existiendo actualmente las llamadas "tribus judiciales", conformadas por abogados y jueces -a menudo de alto rango-, establecidas para paralizar cualquier tentativa de inculpación de los autores de ciertos delitos.

La independencia judicial, así como el principio de unidad jurisdiccional, pese a estar reconocidos constitucionalmente, son asimismo violados en diversos países del área en los cuales existen tribunales especiales, generalmente dependientes del Ejecutivo, para el juzgamiento de ciertos delitos. Tal es el caso, en Ecuador, de los llamados "jueces de policía" y, en Panamá, de los corregidores, quienes pueden imponer sanciones relativamente severas después de un juicio somero durante el cual suelen estar ausentes las garantías procesales fundamentales.

C. ACCESIBILIDAD

El principio de accesibilidad ante el sistema de justicia está condicionado por la información disponible sobre las leyes y los procedimientos en vigor, así como sobre las agencias a las que el ciudadano haya de acudir para denunciar la comisión de un hecho delictivo, por el costo que representa el recurso al sistema de justicia y por la confianza que en el mismo tenga el conjunto de la población.

Diversos estudios muestran, sin embargo, que los ciudadanos no conocen la legislación vigente en el país ni el significado de los procedimientos legales intentados contra ellos cuando son inculpados penalmente. Las principales causas de esta situación son la inexistencia de mecanismos destinados a ofrecer a la población información sistemática y permanente en esta materia, la falta de sencillez y claridad de la legislación, el elevado porcentaje de población analfabeta en numerosos países y, en algunos de ellos, de población indígena que no habla español o portugués.

En otros casos, el número de jueces no es suficiente para la población. En Colombia, por ejemplo, había un juez por cada 8.000 habitantes, y en Bolivia y Ecuador, por cada 16.000 habitantes. Ocurre asimismo en algunos países que la localización geográfica de las oficinas de los diversos sectores que conforman el sistema penal (policía, ministerio público, tribunales) dificulta su acceso a proporciones considerables de la ciudadanía, sobre todo en las zonas rurales con una población dispersa y caminos malos o intransitables en épocas de lluvia (tal es el caso en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú).

El acceso a la justicia queda igualmente restringido si se tiene en cuenta el horario limitado de sus principales organismos y la ausencia generalizada de servicios de turno. Además,

el costo elevado de los procedimientos judiciales (timbres, papel sellado, certificados, notificaciones, fotocopias, etc.) y, sobre todo, de los honorarios de un defensor privado representan con frecuencia el principal obstáculo para recurrir al sistema. Las soluciones imaginadas para obviar este inconveniente presentan asimismo múltiples deficiencias: en general, la defensa de oficio es inoperante, y en la mayoría de los países del área no existen oficinas de defensores públicos o, cuando existen, sus efectivos y recursos son escasos. Costa Rica es uno de los raros países que posee desde hace unos veinte años un buen sistema de defensores públicos, costado por el Estado y dependiente del Poder Judicial; en otros países (Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay), esta modalidad de defensa es asegurada, aunque en forma deficiente, por las facultades de derecho de algunas universidades o por diversos organismos no gubernamentales.

En cuanto a la confianza en el sistema penal, determinada a través de la opinión pública acerca del trato igual, justo e imparcial que del mismo se espera, los estudios indican una imagen generalmente negativa de dicho sistema y de sus principales actores, empeorada por la existencia de corrupción en este campo.

El fenómeno de la corrupción está bastante generalizado en los sistemas de administración de justicia de numerosos países latinoamericanos. Se trata de un problema con cierta tradición histórica (la "mordida" en México, o la "coima" en Argentina son ampliamente conocidas), aunque en una época más reciente se ha agudizado con la cuestión del narcotráfico. En el sector policial, se debe esencialmente a los bajos sueldos de los agentes y, en el judicial, a la influencia política, al compadrazgo y a las relaciones de amistad; en ambos casos, a la ausencia de mecanismos eficaces de control.

D. EFICIENCIA

La medición, en términos de costo/beneficio, de los servicios ofrecidos por la administración de justicia es una labor compleja y ardua, debido al carácter especial y difícilmente cuantificable de algunos de los principios que la rigen (equidad, justicia). A lo más que se puede llegar es a una evaluación aproximada de ciertos resultados materiales de su funcionamiento, por ejemplo, el número de casos tratados, la duración de los juicios o el grado de satisfacción de los actores del sistema o del público en general.

Uno de los problemas más graves que afronta el sistema de administración de justicia en América Latina y que obstaculiza su eficiente funcionamiento, es el incremento gradual del número de casos que ha de tratar, lo cual suele dar lugar a la saturación de algunos de sus órganos y a la incapacidad de resolver los problemas que les son planteados. El problema se agrava cuando los recursos humanos y materiales del sector no experimentan incrementos proporcionales, y se agravará aun más con el previsible incremento de demandas judiciales resultantes del proceso de democratización. En materia penal, las principales consecuencias de la saturación del sistema son la violación de las garantías fundamentales de los inculpados, la degradación de su legitimidad, el incumplimiento de los plazos procesales y la duración cada vez

mayor de los juicios. Seguidamente se tratan en forma más detallada estos dos últimos problemas.

Tanto los legisladores como los administradores de justicia se enfrentan con el problema de los plazos adecuados para conciliar el principio de una justicia pronta y el respeto de la garantía fundamental consistente en asegurar al acusado una defensa plena. Los códigos latinoamericanos de procedimiento penal establecen en forma relativamente clara la duración de las diversas etapas del proceso, en especial en el caso del sumario. Dichos plazos varían considerablemente según los países (ocho días en Nicaragua, quince en Guatemala y México, un mes en Brasil y Honduras, dos meses en Costa Rica y Ecuador, tres meses en El Salvador, cuatro en Perú y Uruguay, y seis en Argentina).

Sin embargo, aunque estos plazos sean razonables en la mayoría de los casos, las investigaciones efectuadas en diversos países del área indican que no se cumplen en la casi totalidad de las veces y que la duración de los juicios es cada vez mayor. En Costa Rica, por ejemplo, la duración de los juicios penales pasa de diez meses y tres semanas en 1983 a trece meses y una semana en 1986; en Honduras, aunque la ley prevé que la duración del sumario debe ser un mes (prorrogable a tres), su duración real era en 1986 de ocho meses cuando el imputado contaba con los servicios de un defensor privado y de 22,6 meses cuando no tenía defensor; finalmente, en Venezuela, el tiempo promedio que a principios de la década de los 80 tardaba un proceso en llegar a una sentencia de primera instancia era de más de dos años, y de hasta cuatro años para llegar a una decisión definitiva.

Las principales causas del retraso y de la lentitud de los juicios penales suelen ser el carácter complicado de las leyes y del procedimiento, la naturaleza fundamentalmente escrita de éste, la sobrecarga del sistema, su defectuosa organización, una burocratización excesiva, la falta de planificación en la asignación de casos a cada tribunal, ciertas estrategias dilatorias de los abogados defensores, la deficiente preparación del personal judicial y la falta de recursos humanos y materiales.

El incumplimiento generalizado de los términos legales y la duración excesiva de los juicios acarrea la violación de algunas garantías fundamentales (sobre todo, de los principios de presunción de inocencia y de una justicia pronta), puede incidir en la calidad de las decisiones judiciales a causa de la degradación e incluso la pérdida de los elementos de prueba que han de presentarse ante el tribunal, contribuye a la mala imagen del sistema y tiene, como ya se ha visto, un impacto considerable sobre la situación penitenciaria.

Para solucionar los dos problemas que acaban de exponerse -la sobrecarga del sistema y la duración de los juicios-, el mecanismo más adecuado es la gestión del flujo de casos, lo cual supone no sólo una participación más activa en este proceso del juez a quien se asigna una causa, sino asimismo una mayor responsabilidad de los tribunales superiores. En la mayoría de los sistemas judiciales latinoamericanos se empieza a reconocer la necesidad de introducir las nociones de administración, gestión, planificación y evaluación. En algunos de ellos, los programas de asistencia aplicados en los últimos años intentan mejorar la situación al respecto. Hasta ahora, las soluciones a estos problemas han consistido en incrementar el número de organismos existentes (nuevos puestos de policía, nuevos tribunales) o en adquirir equipos de cómputo, sin que estas medidas hayan resuelto la situación en forma satisfactoria.

La introducción de este nuevo tipo de mecanismos, además de contribuir a la modernización del aparato judicial, favorecería la descongestión de casos, la reducción de los plazos procesales, la disminución de costos, una mayor eficiencia del sistema y una mejor imagen del mismo. En esta tarea, las dificultades son múltiples, siendo las más importantes la escasa o nula tradición al respecto, la existencia de intereses establecidos y la falta de recursos humanos y materiales.

Un adecuado sistema de administración en los diversos componentes del sector Justicia podría, además de contribuir a su modernización, resolver problemas relacionados con la ausencia de definiciones claras sobre los objetivos de las unidades administrativas existentes, la duplicidad de funciones, la confusión en cuanto a la jerarquía, la carencia de estadísticas, etc. Asimismo se necesitan mecanismos de coordinación, tanto entre los principales componentes del sistema de justicia (en lo penal, entre los cuerpos policiales, el Ministerio Público, los tribunales y el sector penitenciario) como en el interior de cada uno de ellos. Finalmente se precisan, para una mayor eficiencia del sistema, instrumentos de planificación y evaluación, actualmente inexistentes -o bastante deficientes- en la gran mayoría de los países latinoamericanos; la planificación debe aplicarse, entre otros aspectos, en la determinación del presupuesto del sistema y de sus necesidades (locales, recursos humanos y materiales), siendo indispensable para ambas la existencia de sistemas fiables de información y de estadísticas.

La profesionalización del sistema de justicia es asimismo un importante factor de eficiencia. En lo que respecta al sector judicial, numerosos países del área pretenden conseguirla mediante la introducción y consolidación de una carrera judicial, término generalmente asociado al establecimiento de un sistema de méritos como requisito indispensable para la selección y la inamovilidad del personal y a la asignación de sueldos adecuados para el mismo. Aunque en algunas constituciones latinoamericanas se estipula la creación de una carrera judicial, pocos países la han implementado. Esta institución, administrada por los llamados Consejos de la Judicatura (destinados a ejercer el gobierno autónomo del Poder Judicial), existe en forma más o menos eficiente en Colombia, Honduras, Panamá y Venezuela; en otros (por ejemplo, Costa Rica), pese a la ausencia de una legislación al respecto, el Poder Judicial ha adoptado de manera informal patrones de carrera judicial para los empleados de su rama.

La estabilidad en el cargo, factor esencial de la carrera judicial, supone que los jueces son nombrados y promovidos únicamente en función de sus méritos y de sus años de servicio, y destituidos en caso de edad avanzada o de conducta indebida; por ello, numerosos autores la consideran como sinónimo de independencia judicial. Sin embargo, como ya se ha visto, la mayoría de los países latinoamericanos establecen términos para el ejercicio de la función judicial, e incluso aquellos países en donde los magistrados de la Corte Suprema son nombrados en forma vitalicia han violado esta regla en múltiples ocasiones.

Finalmente, el grado de satisfacción-insatisfacción sobre el funcionamiento del sistema de justicia y sobre sus principales actores también puede servir de instrumento de medida de su eficiencia. Se trata, sin embargo, de una apreciación cualitativa y subjetiva, ya que su

determinación sólo puede hacerse a través de encuestas de opinión. Las realizadas en diversos países del área muestran, en general, una mala imagen del sistema.

E. JUSTEDAD

El principio de justedad suele determinarse por la imparcialidad del juez y la equidad de sus decisiones, así como por el respeto de las garantías constitucionales en materia procesal. Como ya se ha indicado, la imparcialidad y la equidad de las decisiones judiciales quedan en entredicho por la existencia de presiones, amenazas o corrupción.

En lo que atañe a la efectividad de las garantías procesales, éstas presentan un carácter puramente formalista y simbólico, observándose en la práctica su reiterada violación en la mayoría de los países, favorecida por la suspensión de tales garantías fundamentales en determinados supuestos (Estado de sitio o de excepción). Así, el principio de legalidad sufre menoscabo cuando en los códigos de procedimiento penal se utilizan expresiones vagas que favorecen la arbitrariedad judicial (por ejemplo, "lo antes posible", "plazo prudencial", "cuando el juez lo estime necesario", "clamor social", "repercusión social del hecho", "criminal notoriamente malvado", etc.); la regla *non bis in idem*, cuando el recurso generalizado al sobreseimiento provisional deja a los procesados en una situación de "indefensión procesal"; el principio del juez natural, cuando se hace el inventario de los países que aún confían funciones jurisdiccionales a la policía o a diversos tribunales especiales dependientes del Ejecutivo; la regla de la presunción de inocencia, cuando se tiene en cuenta el elevado porcentaje de inculpados en situación de prisión preventiva; el derecho a una defensa plena queda considerablemente restringido cuando se observa que los sistemas penales latinoamericanos se aplican sobre todo a las clases sociales con menores recursos económicos, que las defensorías públicas o de oficio son inexistentes o ineficientes en la mayoría de los países del área, que la incomunicación del inculcado está prevista -y se aplica- en numerosos casos, y que a menudo no se define con precisión el momento en que técnicamente comienza el proceso penal, por lo que dicho derecho queda relegado a etapas avanzadas del mismo (en Nicaragua y Venezuela, en el plenario), excluyéndose a veces la fase de la investigación preliminar, generalmente confiada a la policía, donde la asistencia de un defensor suele ser determinante; las violaciones de que es objeto el principio de igualdad ante la ley se demuestran examinando la condición socio-económica de la población penitenciaria ("resultado" final de la intervención penal), así como de las personas contra quienes se decreta la prisión preventiva o a quienes se deniega la fianza excarcelatoria; los principios de publicidad, oralidad y contradicción quedan en entredicho cuando se considera el carácter secreto del sumario y se tiene en cuenta que, en la práctica, el debate a efectuarse en el plenario es en la mayoría de los casos un puro trámite, siendo determinantes las diligencias llevadas a cabo durante la instrucción; finalmente, el incumplimiento de los plazos procesales constituye la principal manifestación contraria al principio de celeridad de los juicios. Los casos más extremos de violación de las garantías procesales están representados por los ejemplos, ya mencionados, de ejecuciones extra-judiciales, "desapariciones", torturas y malos tratos.

Particularmente importante en la gran mayoría de los países de América Latina es el problema de la prisión preventiva de los inculcados. Esta medida cautelar, que debería aplicarse excepcionalmente, constituye el recurso más frecuentemente utilizado por los tribunales penales, funcionando en la práctica como una "condena por adelantado", que viola el principio de la presunción de inocencia y prejuzga en gran medida el veredicto final de un proceso ya viciado en sus orígenes por la limitación de las posibilidades de defensa de numerosos acusados. Una de las consecuencias más concretas, injustas y alarmantes de las prácticas judiciales en esta materia se manifiesta en el ámbito penitenciario. En casi todos los países latinoamericanos de habla española o portuguesa, el porcentaje de procesados que esperan en la cárcel el momento de ser juzgados es elevadísimo y, en cualquier caso, superior al de los demás países de América Latina y del Caribe pertenecientes al sistema jurídico anglosajón; en Uruguay, República Dominicana y El Salvador, más del 80% de los detenidos en los centros penitenciarios son procesados, y en Bolivia, Panamá y Paraguay, el porcentaje es de más del 90%.

F. TRANSPARENCIA

En cuanto a la transparencia, principio consistente en la obligación de someterse a ciertas formas de control y de informar periódicamente sobre sus actividades, los sistemas penales latinoamericanos presentan también graves deficiencias. Los únicos controles existentes son los controles internos, ya que cualquier intervención externa de esta naturaleza suele considerarse como una violación del principio de independencia (en el caso del Poder Judicial) o como una intromisión inaceptable (en el de la policía); además, los informes anuales de actividades son raros y, cuando existen, se limitan a la descripción jurídico-administrativa de la institución y a sus supuestas realizaciones. Lo poco que se sabe sobre el funcionamiento concreto de los organismos pertenecientes a la justicia penal (y, sobre todo, de sus aspectos más negativos) procede de entidades no gubernamentales y, sobre todo, de ciertas instituciones internacionales destinadas a la promoción y respeto de los derechos humanos (Amnistía Internacional, Americas Watch, etc.). Es asimismo frecuente observar la reticencia de los organismos oficiales en permitir el acceso a cualquier información referente a las acciones disciplinarias intentadas contra sus miembros.

CONCLUSION

La administración de justicia tiene un importante papel en el proceso de democratización actualmente generalizado en casi toda América Latina. Sin embargo, para cumplirlo en forma eficaz y duradera, se imponen importantes reformas en el mismo. Precisamente, la descripción que de tal sistema se ha efectuado en las páginas precedentes ha permitido la identificación de sus áreas más problemáticas y merecedoras de cambios substanciales.

El sistema penal ha sido concebido históricamente como un instrumento destinado a aportar una solución satisfactoria al problema de la delincuencia que, en nuestros días, debe hacerse teniendo en cuenta esencialmente los objetivos de protección social y respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Como en otros países, el sistema penal latinoamericano sigue basado en ciertas concepciones -a menudo obsoletas- sobre el delito, el delincuente, la víctima y los objetivos del derecho penal, del procedimiento y de la pena. Aun cuando las sociedades en que se aplica hayan cambiado considerablemente, dicho sistema no ha sufrido transformaciones de la misma índole, por lo que puede sostenerse, por un lado, la existencia de un desfase importante entre el sector Justicia y la sociedad y, por otro, la probabilidad de que el aparato penal corresponderá cada vez menos a las aspiraciones y necesidades reales de la comunidad.

El desfase a que anteriormente se alude afecta simultáneamente tanto a la normativa jurídica que sirve de fundamento al sistema penal (códigos penales y de procedimiento penal), como a la organización y funcionamiento de los diversos organismos que lo conforman (policía, Ministerio Público, defensa, tribunales, servicios correccionales), y está llevando a un distanciamiento cada vez mayor entre la administración de justicia y sus destinatarios. Los vacíos y deficiencias se dan no sólo en el plano de los recursos humanos (falta de capacitación), financieros (escaso presupuesto) y materiales (consecuencia de lo anterior), sino asimismo en el de sus estructuras y funciones (por ejemplo, sistemas politizados de nombramiento de jueces y magistrados, militarización de los cuerpos policiales, ausencia de servicios de defensores públicos, carácter esencialmente escrito del procedimiento penal, utilización excesiva de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad, incumplimiento de los plazos procesales, carencia de mecanismos de gestión, planificación, evaluación y coordinación entre los diversos sectores del sistema, etc.). Por supuesto, estas carencias son más importantes y evidentes en algunos países que en otros y no se dan con la misma intensidad en los diversos componentes del sistema penal (legislación, policía, tribunales, etc.) o en los distintos aspectos de su estructura y funcionamiento (dependencia, organización, recursos humanos, gestión de casos, presupuesto, etc.).

Las reformas indispensables y urgentes de que debe ser objeto la administración de justicia en América Latina deben orientarse en el sentido de corregir lo antes apuntado, si se quiere recuperar la confianza de los ciudadanos y hacer de esta institución uno de los organismos fundamentales del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Administración de justicia en América Latina (La)**, Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1984.
- AMARO GUZMAN Raymundo, **Administración del Poder Judicial**, Santo Domingo, ONAP, 1985.
- ANIYAR de CASTRO Lolita, **Criminología en América Latina**, Roma, UNICRI, 1990.
- BERGES CHUPANI Manuel et al., **Las carreras judicial y administrativa: una búsqueda de institucionalización**, Santo Domingo, ONAP, 1983.
- BERNAL Miguel Antonio, **Militarismo y administración de justicia**, Panamá, Ediciones Nari, 1986.
- COSACOV BELAUS Gustavo et al., **La duración del proceso penal en México**, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1983.
- CARRANZA Elías et al., **El preso sin condena en América Latina y el Caribe**, San José, ILANUD, 1983.
- CASTILLO BARRANTES J. Enrique, **Ensayos sobre la nueva legislación procesal penal**, 2a edición revisada y actualizada, San José, Editorial Juritexto, 1992.
- COMISION ANDINA DE JURISTAS, **Colombia: el derecho a la justicia**, Lima, 1988.
- CRUZ Fernando, **La función acusadora en el proceso penal moderno**, San José, ILANUD, 1989.
- CHINCHILLA Laura y SCHODT David, **The Administration of Justice in Ecuador**, Miami, Center for the Administration of Justice, Florida International University, Colección Monografías No. 5, 1993.
- FIZ-ZAMUDIO Héctor, **Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- GAMARRA Eduardo A., **The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis**, Miami, Center for the Administration of Justice, Florida International University, Colección Monografías No. 4, 1991.
- GARCIA RAMIREZ Sergio, **La prisión**, México, Fondo de Cultura Económica y UNAM, 1975.

GIRALDO B. Jaime et al., **Reforma de la justicia en Colombia**, Bogotá, Instituto SER de Investigación, 1987.

GOMEZ GRILLO Elio, **Las cárceles de Venezuela**, Caracas, Editorial Fuentes, 1977.

von GRONINGEN Karin, **Desigualdad social y aplicación de la ley penal**, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980.

GUTIERREZ Carlos José, **El funcionamiento del sistema jurídico**, San José, Editorial Juricentro, 1979.

ILANUD, **El Ministerio Público en América Latina**, San José, EDUCA, 1991.

ILANUD, **La defensa pública en América Latina**, San José, EDUCA, 1991.

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL, **Código procesal modelo para Iberoamérica**, Buenos Aires, Hammurabi, 1989.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, **Sistemas penales y derechos humanos en América Latina (Informe final)**, Buenos Aires, Depalma, 1986.

LINARES Myrla, **El sistema penitenciario venezolano**, Caracas, Instituto de Ciencias Jurídicas y Criminológicas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1977.

LYNCH Dennis O., **Legal Roles in Colombia**, New York, International Center for Law in Development, 1981.

MILLET Richard, **Guardians of the Dynasty: A History of the U.S. Created Guardia Nacional de Nicaragua and the Somoza Family**, New York, Orbis Book, 1977.

NEUMAN Elías, **Prisión abierta**, Buenos Aires, Depalma, 1984.

NUÑEZ de ESCORCIA Vilma (ed.), **Independencia del Poder Judicial**, Managua, Editorial Ciencias Sociales, 1990.

PASARA Luis, **Jueces, justicia y poder en el Perú**, Lima, CEDYS, 1982.

PEREZ PERDOMO Rogelio, **Los abogados en Venezuela**, Caracas, Monte Avila Editores, 1981.

QUINTERO Mariolga, **Justicia y realidad. Un enfoque analítico de la administración de justicia en la Venezuela contemporánea**, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 1988.

RICO José Ma., **Crimen y justicia en América Latina**, 3a ed., México, Siglo XXI, 1985.

RICO José Ma. et al., **La justicia penal en Costa Rica**, San José, EDUCA, 1988.

RICO José Ma. y SALAS Luis, **Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional**, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, Colección Monografías No. 1, 1990.

RICO José Ma. y SALAS Luis (ed.), **Códigos latinoamericanos de procedimiento penal**, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, 1991.

de RIVACOBIA Manuel y ZAFFARONI Eugenio R., **Siglo y medio de codificación penal en Iberoamérica**, Valparaíso, Edeval, 1980.

RIVERA BUSTAMANTE Tirza (ed.), **Las juezas en Centro América y Panamá: un enfoque ampliado con los casos de Chile y Estados Unidos**, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, 1991.

RODRIGUEZ y RODRIGUEZ Jesús, **La detención preventiva y los derechos humanos en derecho comparado**, México, Ed. Imprenta Madero S.A., 1981.

ROUQUIE Alain, **El Estado militar en América Latina**, Buenos Aires, Emecé Editores, 1984.

SAGUES Néstor Pedro, **Reforma judicial. Los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el derecho argentino y comparado**, Buenos Aires, Astrea, 1978.

SALAS Luis, **Social Control and Deviance in Cuba**, New York, Praeger, 1979.

SALAS Luis y RICO José Ma., **La justicia penal en Guatemala**, San José, EDUCA, 1989.

SALAS Luis y RICO José Ma., **La justicia penal en Honduras**, San José, EDUCA, 1989.

SALAS Luis y RICO José Ma., **Carrera judicial en América Latina**, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, Colección Monografías No. 2, 1990.

Sistema penitenciario paraguayo y reacción estatal ante la criminalidad, Asunción, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, Universidad Católica, 1991.

SOLIS Luis G. and WILSON Richard J., **Political Transition and the Administratio of Justice in Nicaragua**, Miami, Center for the Administration of Justice, Florida International University, Colección Monografías No. 3, 1991.

STAVENHAGEN Rodolfo, **Derecho indígena y derechos humanos**, México, Instituto Interamericano de Derecho Humanos y Colegio de México, 1988.

TOZZINI Carlos y ARQUEROS M., **Los procesos y la efectividad de las penas de encierro**, Buenos Aires, Depalma, 1978.

VELEZ Eduardo et al., **Jueces y justicia en Colombia**, Bogotá, Instituto SER de Investigación, 1987.

ZAFFARONI Eugenio R., **Códigos penales latinoamericanos**, 4 vol., Buenos Aires, La Ley, 1978.