

RESUMEN EJECUTIVO

ESTUDIO SECTORIAL SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
EN GUATEMALA

CENTRO PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE FLORIDA

Marzo, 1988
Guatemala, Guatemala

I. Antecedentes

El 22 de marzo de 1985, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) concedió una donación al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), para llevar a cabo un proyecto regional diseñado para el mejoramiento de la administración de justicia en cinco países (Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras, República Dominicana). A partir de entonces, el acuerdo original se modificó para incluir a Guatemala en la lista inicial de países.

Debido a la falta de información empíricamente confiable sobre el sector justicia en Centroamérica, el proyecto incluyó un componente de estudios sectoriales que se desarrollarían en los países participantes. Se escogió a la Universidad Internacional de Florida (FIU) para realizar dichos estudios y se firmó un acuerdo cooperativo entre esta institución y el ILANUD.

El Proyecto Regional de ILANUD incluye financiamiento para determinadas actividades nacionales en cada país, previas al término del estudio sectorial. Este financiamiento proporcionará la base para proyectos más focalizados e integrales, incluyendo posibles programas de asistencia bilateral entre las misiones de AID y los gobiernos. Tanto ILANUD como RAJO han promovido y estimulado la formación de una comisión nacional para el mejoramiento de la administración de justicia en cada país participante, para facilitar la asistencia inicial de ILANUD y que sirva de apoyo en la realización de los estudios sectoriales y su posterior difusión.

La Comisión de Guatemala fue creada por decreto judicial en octubre de 1987, tres meses después de iniciado el estudio. Está integrada por seis miembros representantes de la Corte Suprema de Justicia, del Congreso de la República, del Ministerio de Gobernación, del Ministerio Público, de la Junta Directiva del Colegio de Abogados, y de las Juntas de Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del país.

II. Metodología

Los objetivos de los estudios sectoriales son varios:

- 1) Proporcionar suficiente información preliminar para el adecuado planeamiento y evaluación del proyecto ILANUD.
- 2) Asesorar a los países participantes en el planeamiento de su sector justicia;
- 3) Suministrar la información básica para el desarrollo de proyectos de asistencia bilateral entre los países participantes y las respectivas misiones USAID.

En vista de que nunca se han realizado evaluaciones de este tipo en el sector de administración de justicia, FIU, en consulta con AID/LAC/ODD, dio algunos pasos preliminares para desarrollar una metodología apropiada para estos estudios. Se empleó al profesor Joseph Thome, un costarricense que enseña Derecho en la Universidad de Wiconsin, con experiencia en proyectos relacionados con Derecho en Latinoamérica, para que desarrollara una metodología propuesta.

Se inició un primer estudio piloto en Panamá en julio de 1985. Posteriormente se han completado estudios sectoriales en Costa Rica, Honduras y El Salvador, y se trabaja actualmente en República Dominicana. El estudio en Guatemala comenzó a finales de julio de 1987.

Para la realización del estudio se seleccionó al Dr. René Poitevin, experimentado investigador y abogado, como coordinador de un equipo interdisciplinario de once profesionales (8 abogados, un historiador, un administrador público y 1 antropólogo). Asimismo se utilizaron los servicios de un asesor extranjero (español) para el estudio de la policía. El equipo nacional recibió apoyo de un equipo asesor regional de tres abogados, un politólogo y un estadístico.

El desarrollo del estudio siguió las siguientes etapas:

- 1) Integración y capacitación del equipo investigador.
- 2) Recopilación del material bibliográfico nacional existente sobre administración de justicia.
- 3) Recopilación de información empírica de diversas fuentes y adaptación de la misma para los fines del estudio.
- 4) Realización de encuestas de opinión. Para completar los datos empíricos, se condujeron varias encuestas para determinar las percepciones guatemaltecas y las experiencias con el sistema de justicia. Las encuestas realizadas fueron las siguientes: a) jueces en todos los niveles (85); b) abogados (308); c) presos en instituciones correccionales (602). Las encuestas las realizó una compañía particular contratada a través de un proceso de licitación. Sin embargo, la fase de procesamiento de las mismas la realizó directamente FIU.
- 5) Redacción del informe final sobre la Administración de Justicia. Actualmente ya se tiene un primer borrador del informe escrito por el equipo de estudio guatemalteco, en coordinación con el equipo regional de FIU.
- 6) Revisión y discusión del estudio por las autoridades nacionales. Con el objeto de revisar y corregir posibles errores, el estudio será entregado a las autoridades nacionales representativas del sector justicia. Posteriormente se realizará

un taller al que asistirán estos funcionarios, programado para el 8 y 9 de abril del presente año. Esta reunión, auspiciada conjuntamente por la Comisión Nacional de Guatemala e ILANUD, es el vehículo para el análisis del informe final y la producción de recomendaciones para la acción. Estas recomendaciones pueden incluir cambios en la legislación o creación de nuevas normas, innovaciones curriculares o de capacitación, reorganización administrativa de oficinas existentes, adquisición de equipo y otras facilidades y nuevos sistemas de administración e información.

III. Contenido del informe

El informe final consta de cinco partes más una extensa recopilación bibliográfica sobre el tema.

Una primera parte del informe explica el marco teórico y conceptual en que se desarrolló la investigación, es decir, trata sobre la Administración de Justicia como objeto de estudio. En esta sección se hace énfasis en el enfoque sistémico de la investigación, que explica que luego se enfoquen independientemente, pero no en forma aislada, los diversos componentes y actores del sistema: los productores de normas, la policía, el Ministerio Público, la defensa, los tribunales y el sistema penitenciario, así como una justificación de la inclusión de un anexo antropológico en virtud de la situación angustiosa de las relaciones de la administración de justicia y las comunidades indígenas.

La segunda parte consiste en una ubicación histórico-política del sistema de administración de justicia en Guatemala, con el propósito de añadir un contexto a la perspectiva sincrónica que en lo sucesivo tendrá el análisis, para facilitar la comprensión del presente como eslabón de toda una historia. Para esta sección hemos contado con la colaboración del historiador Fernando González Davison, de reconocida trayectoria en este campo.

La tercera parte entra a describir los actores del sistema. Inicialmente se analizan los productores de normas, como iniciadores del sistema de justicia, es decir el Poder Legislativo y el Ejecutivo en tanto son fuentes de producción normativa. También se analiza en esta sección la policía, en su normativa jurídica, estructura y organización, recursos, funciones, control e imagen. Posteriormente se examina el Ministerio Público, la defensa, los tribunales y el sistema penitenciario, así como las diferentes instancias que conforman el flujograma de la administración de justicia. El Ministerio Público es analizado dentro de su posición de órgano acusador, tratando de definir el papel que en verdad juega; en el tema de la defensa se analiza el sistema existente de defensa de oficio y los consultorios jurídicos. La sección sobre los tribunales

analiza su organización, estructura, personal, recursos, actividades, etc. y resulta uno de los puntos medulares del estudio, así como la última sección de la tercera parte, dedicada al sistema penitenciario, como punto terminal posible dentro del proceso penal.

La cuarta parte del estudio se dedica enteramente al funcionamiento del sistema penal y al examen detenido del proceso penal, ya que es aquí donde se detecta verdaderamente la forma en que opera la justicia en sus instancias formales.

Una quinta y última parte se dedica a mostrar en forma resumida las conclusiones a que se llega en este estudio, y se intenta problematizar al máximo a efectos de que las personas correspondientes se aboquen a sugerir recomendaciones para solucionar los diversos problemas encontrados. Estas conclusiones se estructuraron según cinco criterios de funcionamiento de un sistema de justicia: normativa, acceso, independencia, eficiencia y justedad. No necesariamente se seguirá ese mismo orden para desarrollar las conclusiones en este resumen, aunque el contenido será el mismo.

Finalmente, se incluye una bibliografía recopilada específicamente sobre el tema de administración de justicia penal en Guatemala, levantada en las diversas bibliotecas jurídicas del país, para referencia de futuros investigadores.

A continuación se resumen algunos de los puntos de mayor relevancia en el estudio, en especial los temas abordados en la tercera, cuarta y quinta parte del estudio.

A. El problema de la delincuencia

El problema de la delincuencia es el aspecto previo, la causa u origen del sistema de justicia penal. Analizar el sistema implica analizar el fenómeno que le da origen, para así adecuarlo a la función para la que fue creado. A esto obedece la inserción de este análisis.

Es difícil medir la criminalidad en cualquier país y resulta especialmente difícil en Guatemala, donde las estadísticas judiciales y policiales son tan deficientes.

Según las estadísticas policiales, tanto la cantidad como la gravedad de los delitos ha aumentado en los últimos dos años. Durante el año de 1985, se reportaron un total de 11.763 delitos a la policía. El siguiente año, tal cifra había aumentado a 17.101 delitos, o sea que se ha registrado un aumento del 45%. Mientras tanto, las detenciones policiales sólo aumentaron en un 9%.

Debe advertirse que la cifra dada por la policía sobre el número de delitos no es exacta, ya que no incluye delitos

furstrados o en los que el infractor fue sorprendido in fraganti. Es por ello que, paralelamente a los 17.101 delitos en 1986, se realizaron 43.170 detenciones. También debe señalarse que si uno de los parámetros de la eficiencia policial es el número de arrestos, éstos han aumentado notablemente durante 1987. En este momento se realizan un promedio de 5.000 arrestos mensuales, para un total anual de aproximadamente 60.000 detenciones, comparado a 43.000 del año anterior.

El aumento en los delitos no ha sido sólo cuantitativo, sino también cualitativo, dada la seriedad de algunos de ellos. Así, los homicidios han aumentado en un 9%, las lesiones un 120%; los secuestros han disminuido en un 12%, pero las desapariciones han aumentado en un 203%; los robos han aumentado en un 37% y los hurtos en 115%; los robos de automóviles en un 25%.

De todas las estadísticas criminales, una de las más confiables es la de homicidios, ya que el número de denuncias es usualmente más alto que para cualquier otro delito. En Guatemala, las tasas de homicidio aumentaron de 18,7 por cada 100.000 habitantes en 1968, a 113,6 homicidios por 100.000 habitantes en 1981. A pesar de que para 1986, la cifra ha disminuido a 21,3, es siempre una tasa muy alta. En Costa Rica, la tasa era de 3,9 en 1984, en Panamá de 2,8 en la misma fecha. El nivel de violencia también puede medirse por el número de policías muertos en su deber. Estos fueron 44 en 1985 y 29 en 1986. Para establecer un parámetro de comparación, en Estados Unidos, en 1982, se dieron 92 casos de defunción de oficiales de policía (para una población policial de casi medio millón de oficiales).

Aunque el delito va en aumento, la población considera que otros problemas sociales son de mayor importancia. De acuerdo con una encuesta realizada por la Cámara de Comercio en la capital en 1986, un 65% de la población consideró que el principal problema era el costo de vida. En nuestras propias encuestas, sólo un 10% de los jueces y abogados consideraron que la criminalidad era el problema más importante de la sociedad guatemalteca.

B. Los productores de normas

Como ya dijimos, en esta sección se analizaron el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo dentro de su función productora de normas jurídicas. Al detallar la estructura y composición de estos Poderes, sus funciones y el proceso de elaboración normativa, se encontraron diversos problemas.

No se ha podido comparar la producción legislativa del presente Congreso con anteriores legislaturas, dado a que éste recién inició sus funciones en enero de 1986. La función principal de este Congreso ha sido emitir las leyes que ordena la nueva Constitución, de las cuales ya se han emitido 79. Sin

embargo, el Congreso está retrasado y no ha podido cumplir los plazos establecidos en la Constitución, por ejemplo, respecto a las leyes que regulan los Ministerios y el Poder Judicial, así como proyectos de regionalización. De las emitidas hasta el momento sólo las leyes referentes al Procurador de Derechos Humanos, el medio ambiente y la reorganización fiscal pueden considerarse leyes de carácter fundamental en la vida nacional.

Según nuestras encuestas, los abogados y jueces sienten que las leyes que ha aprobado el Congreso no son claras, no corresponden a las necesidades nacionales y no respetan las peculiaridades de las costumbres indígenas.

Otros problemas que enfrenta el Congreso en su función legislativa son la falta de personal de apoyo, tanto a nivel secretarial como técnico; falta de un servicio de referencia y seguimiento legislativo (que conduce a la producción de una legislación que luego resulta contraria a normas ya existentes) y una ausencia de carrera legislativa para asegurar la continuidad de los funcionarios administrativos. También se han producido críticas por las decisiones del Congreso en relación al levantamiento de inmunidades a miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, acusados de delitos.

En esta sección del estudio se resumen las funciones del Presidente de la República y demás miembros del Poder Ejecutivo, la estructura y organización del mismo y las facultades legislativas de este Poder. Estas secciones son principalmente de referencia y contextualización.

C. La Policía

El estudio presenta una reseña de los distintos cuerpos policiales existentes y de los Ministerios de que dependen, así como una sección de antecedentes históricos de la policía en Guatemala.

Se apunta en el estudio que la existencia paralela de la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda presenta serios conflictos jurisdiccionales. Un ejemplo al respecto es el área de narcóticos, en la cual la Guardia de Hacienda está encargada de la erradicación de cultivos y cosechas y control de fronteras, mientras que la Policía Nacional tiene jurisdicción en el resto de ese campo. Por otra parte, la Policía Militar Ambulante en un pasado lidiaba con problemas de delincuencia común, actualmente ha concentrado sus esfuerzos en asuntos propios de la seguridad nacional, que constituyen en realidad su verdadera función.

La Policía Nacional opera bajo una estructura organizativa obsoleta dictada por la ley de creación. Existe un proyecto para sustituir la vieja ley, que establece todas las normas necesarias para la creación de un sistema policial moderno. Despertó particular interés el BIEN, ya que es el sector de la policía

que pareciera tener las relaciones más estrechas con el sistema judicial, por estar encargado de la investigación de los delitos más graves.

La Policía Nacional tiene 9.847 oficiales activos, con 1.278 plazas sin ocupar y un 70% de su personal concentrado en la capital. Existen cuestionamientos serios en cuanto a la distribución del personal. Así, el Hospital de la Policía, con 22 pacientes, absorbe un personal de 163 personas, mientras que la Academia de Policía, que actualmente no está funcionando, absorbe 410 personas. El tamaño de la Guardia del Palacio (protección presidencial), con 654 elementos, también es sorprendente, especialmente si se toma en consideración que el BIEN, con una jurisdicción mucho más amplia, sólo cuenta con 354 personas. También debe señalarse que aparece un número muy elevado de superiores jerárquicos en relación con los subalternos. Parece que se considera inapropiado utilizar mujeres como policías, ya que sólo un 4% de ellos son del sexo femenino (no se permiten mujeres casadas en la Policía).

La Policía de Hacienda cuenta con 1994 efectivos, de los cuales unos 500 trabajan en la capital de la República, donde también se encuentran unos 500 efectivos de los 6.000 con que cuenta la Policía Militar Ambulante. El total del personal de la policía es de 19.000 efectivos, o sea 2.614 policías por cada 1.000 habitantes. Los recursos que se asignan a la policía son totalmente inadecuados, aunque se ha experimentado un incremento en los mismos durante los últimos años. El presupuesto de la Policía Nacional aumentó en un 102% entre 1981 y 1987, mientras que el de la Policía de Hacienda se mantuvo estable entre 1981 y 1985. Empero, si se toman en cuenta los factores inflacionarios, se nota que el presupuesto de la Policía Nacional disminuyó en un 12% durante el mismo período, y el de la Policía de Hacienda en un 27%. Si se considera que el 89% del presupuesto de la Guardia Nacional se destina a gastos de personal, se puede observar que apenas alcanza para cubrir gastos de operación. En una evaluación de la Policía Nacional guatemalteca, realizada por la Policía de Venezuela, se comprobó que, en un momento dado, solamente el 50% de los vehículos disponibles se podían usar, que había escasez seria de armas, que costaba mucho conseguir combustible y que la comunicación por radio se dificultaba por el pésimo estado en que se encontraba todo el equipo. Los equipos de computación son escasos y el equipo de laboratorio es deficiente. La situación en cuanto a vehículos ha mejorado recientemente ya que el Gobierno de la República Federal de Alemania ha donado vehículos y equipo de radio, y el de España ha donado vehículos de patrullaje. Un problema que ha surgido como resultado de tales donaciones es el de mantenimiento debido a la variedad de vehículos y equipo y la dificultad de conseguir repuestos. La situación de la Policía de Hacienda es aún más seria. Tienen apenas 22 vehículos, con seis radios.

Hay partes del presupuesto de la Policía que no se especifican. Tomando en cuenta las partidas principales del presupuesto de la Policía Nacional, hay discrepancia entre lo presupuestado y lo que en realidad se gasta. Por ejemplo, los gastos de personal para sus 9.847 agentes deberían ser de 45 millones de quetzales. Sin embargo, en el presupuesto se gastan 28 millones. Se supone que se les paga a algunos con recursos de otros Ministerios.

BIEN, el cuerpo de detectives de la Policía Nacional, presenta varias deficiencias: a) casi todo el personal es nuevo, y sólo un porcentaje muy pequeño del mismo ha sido capacitado; b) ha habido varios cambios en el mando del mismo durante los últimos dos años; c) casi todo el personal trabaja en la capital, y no hay recursos para asignar personal fuera de la Ciudad de Guatemala (tiene solamente 4 vehículos para movilizar a sus oficiales). La jurisdicción territorial del BIEN está claramente definida. El público puede hacer una denuncia ante cualquier dependencia de la Policía. La decisión de renitir la denuncia al BIEN queda al criterio del que reciba la misma. Así, de las 5.000 detenciones que hizo la Policía Nacional en agosto de 1987, el BIEN hizo menos de cien. En un mes se recibe un promedio de 300 casos nuevos, y se asigna un promedio de 20 a 30 casos a cada agente.

La Policía de Hacienda también cuenta con un cuerpo de detectives, el SIN (Servicio de Investigación de Narcóticos) cuya tarea principal es el control de narcóticos (especialmente la erradicación de cultivos).

El control de la conducta del personal de la Policía es responsabilidad de cada cuerpo, salvo cuando algún oficial es enjuiciado por violar la Ley. En la Policía Nacional, dicho control es responsabilidad de la Sección de Asuntos Internos, que cuenta con un personal de 40 funcionarios. Recientemente, la SAI investigaba el 25% de las denuncias mientras que el resto era investigado por los jefes de los cuerpos afectados. Durante 1985 y 1986 respectivamente, 179 y 182 agentes pasaron por este proceso. La Policía de Hacienda ha venido expulsando a un promedio de tres agentes por mes, mientras que en la Policía Nacional unos 80 son expulsados por mes, lo cual implica un cambio de personal casi constante. También, cabe mencionar que casi el 50% de los reos indicaron haber sido maltratados por las autoridades que los arrestaron.

Aunque existe la creencia entre la jerarquía de la Policía de que recientemente se ha mejorado la imagen de la misma, las encuestas realizadas en este estudio no indican tal cosa. Más del 80% de los jueces y abogados entrevistados manifestaron estar insatisfechos con la labor de la Policía en relación con su función de proporcionar asistencia a los tribunales. Además, al preguntárseles cuáles eran las características más sobresalientes de la Policía guatemalteca, los entrevistados contestaron que la

ineficiencia, la corrupción, la represión o la ignorancia. Al referirse a características específicas, el 80% estuvo de acuerdo con que hay corrupción en los cuerpos policiales, y el 50% de los mismos la calificaron de abundante. También existe una percepción generalizada de que la Policía actúa arbitrariamente, y de que hay discriminación según la condición del sospechoso.

Parece haber mejorado la eficiencia de la Policía durante el último año. Primero, porque el número de detenciones aumentó de 43.000 en 1986 a 60.000 en 1987. Segundo, porque tienen mejor equipo gracias a donaciones provenientes de los gobiernos de otros países. Por último, el porcentaje de las personas a las cuales los tribunales les han impuesto la prisión preventiva aumentó de 9% en 1985 a la cifra actual de 43%.

Entre los problemas principales que enfrenta la Policía de Guatemala, están los siguientes: a) antecedentes históricos negativos, ya que durante los gobiernos militares la Policía era caracterizada como la rama represiva del ejército; b) la existencia de dos cuerpos policiales dentro de un mismo Ministerio, sin que exista una clara demarcación de jurisdicciones; c) las normas constitucionales que regulan la celeridad con que se debe procesar a los detenidos (la presentación de un detenido a más tardar seis horas después de la detención) no son realistas y conducen a actividades irregulares; d) la falta de un aparato policial moderno (esto se rectificará con la legislación pendiente); e) los mecanismos para el reclutamiento y selección de personal son rudamentarios; f) la ubicación y evaluación del personal son deficientes y los mecanismos para el control del mismo necesitan reformas; g) los recursos materiales no son suficientes para las demandas actuales.

D) Ministerio Público:

En la sección de Ministerio Público se ha descrito la normativa jurídica que lo regula, sus funciones, poderes, controles y responsabilidades, así como su estructura general, características de personal, presupuesto, servicios y equipos y actividades que realiza. Dentro de las observaciones que se pueden hacer con respecto a lo analizado, caben las siguientes:

El Ministerio Público carece de una normativa clara y precisa que reglamente su actividad. Está regulado por una ley considerada por muchos como obsoleta.

Al examinar las características del personal del Ministerio Público se encontró lo siguiente: en las Oficinas Centrales existen ocho abogados y en los departamentos veintidós, lo que da un total de 30 representantes del Ministerio Público, con una edad promedio de 30 años y de los cuales la mayoría son varones (90%). Los salarios de estos funcionarios oscilan entres los 16.800 quetzales a los 19.800 quetzales anuales, similar a los

de los jueces de paz. Los abogados criticaron el sistema de selección de estos funcionarios (59,4% consideraron que era inadecuado), argumentando que su selección se debe las conexiones que éstos posean (58,3%). El promedio de casos que concen anualmente varía. El promedio es de 672,3 casos por año, pero con desviaciones que van desde los 127, en el departamento que registro menor número de casos, hasta 1732, en el departamento con el mayor registro de casos.

En cuanto a funcionamiento y operatividad se detectó que a pesar de que la ley establece que el Ministerio Público debe ser notificado de todos los casos criminales, en la realidad, el papel que desempeña en el proceso penal es pasivo. El 17,7% de los jueces entrevistados consideró que el Ministerio Público no tenía funciones en su tribunal y el 15,3% manifestó que sólo evacuaban la audiencia concedida. Lo anterior da lugar a inferir que la opinión de los jueces es que el papel del Ministerio Público no es realmente activo o relevante dentro del proceso penal.

Para su trabajo, los fiscales cuentan con un apoyo mínimo. Por ejemplo, en las oficinas centrales no hay agua, faltan servicios sanitarios, no existen facilidades para estacionar vehículos y sólo hay una línea de teléfono. El apoyo bibliotecario es igualmente deficiente.

Excepto por cursos cortos y conferencias ocasionales patrocinadas por ILANUD, no existen cursos de capacitación para los representantes del Ministerio Público.

En general, los abogados (75,9%) y los jueces (50,5%) expresaron insatisfacción con el trabajo realizado por el Ministerio Público.

La reforma prioritaria en esta área pareciera ser la definición del papel que los fiscales deben desempeñar dentro del proceso penal.

E. Los Abogados y la Defensa:

La Constitución de Guatemala establece que todas las personas acusadas de un delito deben tener un abogado que los represente durante el proceso penal y si el acusado es indigente, el abogado deberá ser suministrado y nombrado por el tribunal. Bajo este sistema, un acusado puede estar representado por un defensor privado, por un abogado nombrado por el tribunal o por un estudiante de Derecho. Los reos sentenciados entrevistados durante este estudio indicaron en un 57,4% haber tenido un defensor de oficio nombrado por el tribunal, en un 32,5% haber gozado de un defensor privado, en un 7% haber sido defendidos por un estudiante de Derecho y en un 8% no haber tenido ningún defensor.

No existe un cuerpo de defensores públicos que labore tiempo completo. Bajo este sistema, la defensa pública está a cargo de abogados privados nombrados por los tribunales para servir a personas indigentes. Los abogados de oficio, así seleccionados, deben prestar sus servicios gratuitamente. El sistema opera caprichosamente ya que los casos no son asignados proporcionalmente entre todos los miembros del Colegio de Abogados. Las investigaciones realizadas indicaron que un 27,5% de los abogados encuestados había sido nombrado abogado de oficio por un tribunal.

La defensa de los indigentes es también realizada por estudiantes de Derecho, quienes deben llevar un determinado número de casos como requisito de graduación. Estas defensas forman parte del sistema de bufetes populares, operados bajo la supervisión de las Escuelas de Derecho de las siguientes universidades: Universidad de San Carlos (cuenta con dos bufetes: uno en Guatemala y uno en Quetzaltenango), Rafael Landívar, Mariano Gálvez y Francisco Marroquín.

Aunque la defensa de oficio debe proporcionarse supuestamente desde el momento de la detención, en la práctica ello no ocurre. El 93% de los reos entrevistados manifestó no haber tenido abogado durante su detención inicial y un 20% indicó no haberlo tenido durante todo el proceso.

Pareciera que hay una insatisfacción amplia con el sistema existente de defensa de oficio. Sólo un 16,7% de los magistrados, un 20% de los jueces de primera instancia y un 37,8% de los jueces de paz entrevistados manifestaron satisfacción con el mismo. Al ser interrogados sobre si estarían a favor de un cuerpo profesional de defensores públicos, 58,3% de los abogados dijo que sí, manifestando que consideraban que debería ser una institución independiente y no subordinada a los tribunales, ministerios o escuelas de derecho.

Debe mencionarse que existe una oposición de parte de las escuelas de derecho para la creación de un sistema de defensores públicos. Estas consideran que el mismo pondría fin a la práctica requerida para los estudiantes. Por otro lado, existe insatisfacción con el sistema de parte de la Corte Suprema, ya que con el mismo, ella no posee ningún control sobre la práctica ejercida por los estudiantes.

Dentro de la sección de defensa, se han anotado algunos datos generales sobre los abogados en Guatemala, en vista de que cualquier abogado puede ser nombrado de oficio en cualquier momento. Las encuestas realizadas permitieron obtener información sobre las características personales de los profesionales en Derecho en Guatemala, de las que cabe mencionar las siguientes. Debe acotarse que mucha de la información obtenida en las encuestas no se ha consignado en el informe final por no ser parte del esquema de desarrollo por el que se optó.

Los abogados son en su mayoría hombres (91,6%). Dentro del grupo profesional los indígenas se encuentran escasamente representados (sólo 3,6%). El promedio de práctica profesional es de ocho años, lo cual denota el crecimiento acelerado de este grupo profesional. La Universidad de San Carlos es la que continúa graduando al mayor número de abogados (90,3%), seguida por la Mariano Gálvez (4,8%), la Rafael Landívar (3,9%) y la Francisco Marroquín (0,6%).

Los abogados se encuentran concentrados en las principales ciudades del país, como Guatemala (72,7%), Quetzaltenango (4,9%), Cobán (3,9%) y Huehuetenango (3,6%). Esta distribución es, en cierta medida, proporcional a la concentración poblacional del país por ciudades.

Según la encuesta, el 76,5% litiga en lo penal aunque con diferentes niveles de especialización. Los tribunales o instancias donde lo hacen con más frecuencia son los siguientes: juzgados de primera instancia (69,3%), juzgados de paz (50,8%), juzgados de tránsito (32,1%), cortes de apelaciones (29,9%) y Corte Suprema (2,5%).

Los casos más frecuentes de que conocen los abogados son los civiles (29,2%), seguidos por los penales (24%), notariales (11,4%), familia (5,5%) y otros.

F) Tribunales:

La Constitución establece que debe existir una carrera judicial (que garantice estabilidad y un sistema de selección y promoción por mérito) para los funcionarios judiciales.

Mientras que los magistrados de la Corte Suprema y los de las Cortes de Apelaciones son nombrados por el Congreso (mediante un complicado mecanismo), los jueces de inferior jerarquía son designados por la Corte Suprema. Entre los abogados existe una insatisfacción general con el sistema de selección de los jueces (57,1% considera que el sistema de selección de los magistrados de la Corte Suprema es inadecuado, 58,1% considera que el sistema de selección de los magistrados de las cortes de apelación también lo es, 64,9% piensa lo mismo de los de primera instancia y 63,3% de los jueces de paz). Los nombramientos por influencias políticas o por amistad fueron aducidos como las principales causas de descontento (61,5% de los abogados entrevistados así lo manifestó respecto de los magistrados y jueces).

Aunque la mayoría de los jueces son abogados (69,4%), la ley permite que personas que no sean abogados se desempeñen como jueces. Este es el caso de los alcaldes. Esta situación se espera que cambie con el nombramiento de jueces comarcales y con la abolición de las funciones judiciales de los alcaldes.

La carga de trabajo varía entre los diferentes tribunales y aun dentro del mismo rango. Así, de 9.678 casos entrados en materia penal en trece juzgados de paz de la capital, en agosto de 1987, uno recibió el 10,4% de los casos mientras que otro sólo un 4,31% de ellos. El promedio resultante fue de 745 casos por juzgado. La misma diversidad ocurre en los juzgados de primera instancia. Así, de 1.492 casos entrados en estos tribunales durante el mes de agosto de 1987, uno recibió 22,2% de los casos mientras que otro sólo un 0,30% de ellos. Esto da un promedio de 68 casos por juez. En los juzgados de sentencia no se detectan grandes diferencias: de 683 casos entrados en 21 de estos tribunales durante el mes de agosto de 1987, un juzgado recibió el 30% de los casos mientras que el otro sólo un 1,3% de ellos. Esto da un promedio de 32 casos por Juzgado de Sentencia.

Estas estadísticas sobre carga de trabajo de los tribunales deben ser interpretadas con mucho cuidado, no sólo porque pueden ser irreales, sino también porque el 80% de los casos nuevos recibidos por los tribunales criminales son casos en los cuales el posible imputado no ha sido identificado y por ende, la carga de trabajo a realizar por el juez puede no ser tan grande como en los casos en que éste ya existe.

A pesar de que hay un aparato administrativo que supervisa las operaciones del Organismo Judicial, no existe un administrador del Organismo y tal función parece estar centralizada en la Presidencia de la Corte. Ello implica que cada oficina frecuentemente trabaja de manera aislada y así se producen una serie de pequeños subsistemas. La centralización de funciones en la Presidencia de la Corte es uno de los problemas más serios que afronta el desarrollo administrativo del sistema de justicia. Otra deficiencia sobresaliente es la falta de planeamiento y evaluación. No existe ninguna oficina encargada de realizar tales funciones.

La Oficina de Estadísticas Judiciales centraliza todas las estadísticas producidas por el Organismo Judicial, pero las mismas no se usan debido a la falta de control sobre las fuentes de información y al tipo de información recopilada.

La capacitación de los jueces es uno de los aspectos que requiere mayor atención (88% de los jueces así lo consideró). Los funcionarios judiciales consideraron que el área en la que necesitan mayor capacitación es en la de derecho penal (29% de los jueces), seguida por las de derecho civil, criminología y proceso penal. No fue sino hasta 1986 que la Corte estableció una Oficina de Recursos Humanos, con una Oficina para Capacitación (3 profesionales y una secretaria). Los siguientes cursos, patrocinados por ICITAP e ILANUD fueron ofrecidos el año pasado: estadísticas, técnicas básicas de investigación, recursos de inconstitucionalidad y administrativos, pruebas, informática y crímenes de cuello blanco. Posiblemente el más relevante fue el curso sobre investigaciones criminales para jueces de paz y el

más reciente para los nuevos jueces comarcales. Ambos fueron ofrecidos por ILANUD. Debe mencionarse que a algunos de los cursos ofrecidos por ICITAP asistieron jueces y oficiales de la policía. ILANUD está también ayudando a la Corte Suprema a desarrollar un manual de procedimientos para jueces de paz.

A pesar de que son encomiables los recientes esfuerzos desarrollados en materia de capacitación, debe señalarse que éstos se han realizado con financiación externa. Además, la Corte no se ha abocado a una revisión integral de sus necesidades de capacitación a efectos de desarrollar una estrategia a largo plazo, lo que ha producido una especial deficiencia en los programas de educación para personas que ingresan y educación posterior para los mismos. Otra área en que la Corte podría jugar un papel esencial sería en el campo de la educación legal popular, así como en la capacitación de personal de apoyo, especialmente secretarios de juzgados.

Los salarios en el área judicial han mejorado, con el siguiente desglose: Corte Suprema: 4.485 Q., Cortes de Apelación: 2.244 Q., Primera instancia: 1.675 Q. y Jueces de Paz: 1.215 Q. Sin embargo, estos sueldos son generalmente inferiores a los que se pagan por posiciones similares en el Poder Ejecutivo, y la mayoría de los jueces se quejaron de que su remuneración no era adecuada (73,3%).

La edad promedio de los jueces es 44 años, y el 86% son hombres. Sólomente el 2,5% son indígenas. La mayoría de los jueces no están autorizados a ejercer en plazas externas, solamente como profesores en las Facultades de Derecho.

Otro grupo de empleados que a menudo se ignora al analizar los sistemas judiciales es el personal de apoyo. La persona clave en cualquier oficina judicial es el secretario, quien no sólo está a cargo de asuntos administrativos de su corte sino que a menudo actúa como juez, especialmente a la hora de tomar declaraciones y formular órdenes. La mayoría de los abogados (67%) y un 48,2% de los jueces y magistrados se mostraron insatisfechos con el sistema de selección del personal de apoyo, y como razones de dicha insatisfacción se mencionaron principalmente la amistad y factores políticos que se mezclan en este proceso. Además, la mayoría de los jueces se quejaron de la insuficiencia de este tipo de personal (57%).

Uno de los problemas más importantes que enfrenta el sector público es la corrupción, y el Poder Judicial no es una excepción, de acuerdo con la opinión de un 83,8% de los abogados y del 50,1% de los jueces, quienes consideran que sí existe corrupción en los tribunales. Esto no parece ser un problema importante en los niveles más altos, pues la mayor parte de la corrupción parece estar localizada a nivel de jueces de paz y personal de apoyo (un 72,1% de los abogados considera que hay mucha corrupción entre el personal de apoyo).

En general, se percibe satisfacción con el trabajo de los tribunales superiores, mientras que sólo un 15% de los abogados se mostraron satisfechos con el trabajo de los tribunales de primera instancia y 16% con el de los juzgados de paz. Esto demuestra la necesidad de concentrar esfuerzos en mejorar los recursos y el personal en los niveles inferiores.

Uno de los parámetros para medir la independencia judicial ha sido la autonomía financiera. La nueva Constitución ordena que un 2% del presupuesto nacional debe ser otorgado a los tribunales sobre una base mensual para que se utilice según su criterio. El nuevo presupuesto que se recibió en 1987 fue de 31.579.000 quetzales, lo que representa un aumento de un 224% con respecto al presupuesto del año anterior. Además de dichas asignaciones presupuestarias, la Corte recibió seis millones de quetzales de otras fuentes, para sumar un total de 37 millones de quetzales. Uno de los problemas más serios que enfrenta, sin embargo, la Corte, es que el Ejecutivo no está transfiriendo estas sumas puntualmente, lo que hace imposible predecir si el Estado podrá cumplir con el mandato constitucional.

Uno de los problemas en los tribunales son los recursos materiales, y este problema se agudiza en los juzgados inferiores fuera de la capital. La biblioteca de la Corte ha recibido asistencia de ILANUD, quien ha donado una biblioteca básica de derecho penal para ésta y otra en materia de derecho constitucional, para la Corte Constitucional. Aún hay una escasez severa de materiales legales en zonas más alejadas y debe considerarse la posibilidad de instaurar bibliotecas regionales. La Corte ha establecido un programa para la recopilación de jurisprudencia y legislación. También hay una propuesta pendiente para obtener una donación de \$350.000 para automatizar la legislación, jurisprudencia y doctrina en Guatemala.

Algunos de los problemas principales que enfrenta el Poder Judicial guatemalteco, según los resultados del informe, parecen ser los siguientes: a) centralización de las funciones administrativas en la Presidencia de la Corte; b) falta de implementación de la Ley de Carrera Judicial; c) falta de sistemas adecuados para la selección y administración de personal; d) carencia de estadísticas judiciales adecuadas, tanto para el planeamiento a corto como a largo plazo; e) carencia de programas consistentes de capacitación, basados en evaluaciones de las necesidades reales; e) inexistencia de mecanismos de control del proceso de toma de decisiones y regulación de la conducta judicial.

G) El Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario guatemalteco es administrado por la Dirección General de Presidios, que pertenece al Ministerio de Gobernación. Guatemala es un caso particular en cuanto a que la conducción de los establecimientos penitenciarios está compartida

con el Patronato de Cárceles y Liberados del Poder Judicial. En la práctica, el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de administrar el sistema de prisiones, mientras que el Poder Judicial debe velar por la rehabilitación de los prisioneros y garantizar que las condenas se cumplan de manera adecuada. Debe además mencionarse que la Policía Nacional también administra instalaciones de detención temporal a nivel de departamento.

Existen seis establecimientos penitenciarios principales en el país: Pavón, Canadá, Cantel, Centro de Orientación Femenina, Puerto Barrios y un centro para reclusión de mujeres, el Santa Teresa. Conforme a un censo levantado en junio de 1987, había 6.033 reclusos en Guatemala, de los que sólo 420 eran mujeres. La mayoría de los reclusos tiene una edad que va desde los 25 hasta los 40 años y hay un 23% de población indígena entre los reclusos. Hay pocas quejas por maltratos (el 62% de los reclusos nunca ha sido maltratado por los guardas de la prisión); el 78% de los reclusos nunca ha visto a un consejero; el 76% nunca ha visto a un sicólogo; el 60% nunca ha visto a un trabajador social y el 60% nunca ha visto a un médico. Los trabajos manuales son un hecho entre los reclusos condenados.

Uno de los problemas más serios que afectan el sistema es el número de personas que están detenidos a la espera de juicio. Del total de la población penitenciaria el 75% lo constituye este grupo de individuos que esperan ser juzgados. Esto hace que una cantidad desproporcionada de recursos se dedique a sus necesidades, lo que constituye una desviación de recursos que podrían destinarse a la rehabilitación de los que han sido ya condenados.

El hacinamiento es otro gran problema del sistema penitenciario. Pavón, por ejemplo, con sólo 1.107 camas, mantiene a 2.430 reclusos. El hacinamiento en las prisiones sólo podrá resolverse, ya sea realizando un enorme esfuerzo en materia de construcción de establecimientos o adoptando alguna decisión que tenga como resultado la reducción del número de personas que esperan ser juzgadas.

Los resultados de la encuesta demostraron que los jueces y los abogados piensan que la rehabilitación es el objetivo más importante de la pena de cárcel. Sin embargo, el mayor porcentaje de los reos percibió el castigar al culpable como el objetivo más importante. Con respecto a este tema, al preguntar a los abogados y jueces sobre cuáles deberían ser las acciones más importantes del gobierno respecto de la delincuencia, el grupo más numeroso señaló: "crear programas de prevención", en segundo lugar estuvo: "crear condiciones económicas para evitar el delito", y en tercer lugar, "ampliar programas de rehabilitación de reos".

Algunos de los focos problemáticos del sistema penitenciario son los siguientes: a) la falta de claridad en cuanto a la

dualidad de jurisdicción y función que existe entre los poderes Ejecutivo y Judicial en lo que respecta a los establecimientos penitenciarios; b) la falta de un sistema administrativo uniforme (cada prisión está organizada de manera distinta); c) la insuficiente utilización de la capacidad que tiene el sistema para generar recursos; d) la falta de un sistema de personal eficaz; e) la insuficiente utilización de los mecanismos de libertad condicional para reducir la cantidad de individuos que esperan ser juzgados.

H. El Proceso Penal (Cuarta Parte Informe final)

Esta sección examina el proceso penal guatemalteco.

El proceso penal guatemalteco es primordialmente escrito. La oralidad se limita sólo a algunas gestiones que los interesados pueden realizar durante la instrucción y el sumario. Es, además, un proceso mixto: inquisitivo-acusatorio.

En Guatemala, el proceso penal se basa en una serie de principios institucionales que buscan garantizar un proceso penal justo y la defensa en juicio del indiciado, así como proteger al individuo de detenciones arbitrarias y de la imposición de cierto tipo de penas. Aunque todas estas garantías aparecen en la letra de la Constitución, no siempre son respetadas. De tal forma, el 26% de los jueces opina que los indiciados casi nunca saben de qué se les acusa; el 80% de los abogados sostiene que los términos de cada etapa del proceso no se cumplen.

La naturaleza y severidad del delito determina el tipo de procedimiento que habrá de emplearse y la persona que debe iniciar el proceso. En cuanto a la mayoría de los delitos más serios, el proceso es promovido por el Ministerio Público y en este caso se divide en dos fases: la etapa de instrucción, durante la cual la corte determina la causa probable de que se ha cometido un delito y que ha sido cometido por el indiciado y la etapa del juicio, durante la cual la culpa o la inocencia del acusado es declarada con la imposición de la consiguiente sentencia. Posteriormente, está el proceso de apelación o segunda instancia.

El propósito de la fase preliminar del procedimiento penal es determinar si se ha cometido un delito y a cuál persona puede atribuírsele tal acto. La entidad que recibe la denuncia debe trasladarla a las autoridades judiciales competentes, que luego dan inicio al proceso. En la práctica esto no es así siempre. Si la policía no identifica a algún testigo o no practica un arresto, a menudo no informa a las autoridades judiciales sobre tal acontecimiento, por la cual las estadísticas criminológicas de la policía y del Poder Judicial no coinciden. El proceso puede iniciarse en un juzgado de paz o tribunal de primera instancia. El juzgado de paz puede mantener el caso durante tres días, durante los cuales puede ordenarse detención preventiva;

concluido este plazo, debe enviarse el caso al tribunal de instrucción de primera instancia que corresponda. Una vez recibida la denuncia, la fase de investigación se desarrolla bajo la dirección del juez de instrucción (magistrado investigador), quien puede solicitar una serie de diligencias investigativas, incluido el arresto de algún sospechoso.

La fase sumarial es secreta, pudiendo tener acceso a la misma únicamente el detenido, el ofendido, el Ministerio Público y sus abogados. Todas las diligencias que se realicen durante esta fase son por escrito, puesto que constituyen la prueba que será examinada durante el juicio. Tras la detención de la persona sindicada, debe ser puesta a la orden de un juez en un lapso de seis horas, lo que, en razón de la extensión del país, frecuentemente resulta utópico. Dentro de un plazo de cinco días, el juez debe determinar si el acusado debe liberarse, mantenerse detenido o ser objeto de fianza. Si el acusado es detenido, el proceso debe completarse en un plazo de quince días. Aunque el procedimiento indica la pronta resolución en el caso de los detenidos, las investigaciones realizadas señalaron un período de instrucción con una duración media de nueve meses. Al concluirse esta etapa, el tribunal determina si debe elevarse la causa a juicio y de ello notifica a la Corte Suprema de manera que se señale a un tribunal de primera instancia para que conozca el caso.

Al recibir el caso, el juez de primera instancia puede: (a) Dictar sobreseimiento provisional o definitivo. El sobreseimiento implica la puesta en libertad del acusado que se encuentra detenido. (b) Dictar el auto de apertura a juicio. Una vez que se inicia la etapa del juicio, el acusado y el Ministerio Público tendrán acceso al expediente de la investigación por un período de cinco días. Aunque el procedimiento guatemalteco exige un proceso expedito, según nuestras propias investigaciones la duración media de la etapa de juicio es de ocho meses. Al concluir esta etapa, el juez determina si el acusado es culpable o inocente e impone la sentencia correspondiente.

El proceso penal guatemalteco implica obligadamente el examen de la causa por parte de dos instancias, ya sea por apelación o por consulta. La obligatoriedad de la doble instancia sucede cuando se ha dictado sentencia, cuando hay sobreseimiento y cuando se conceda excarcelación bajo fianza para delitos cuya pena exceda de cinco años. La apelación se utiliza sólo para autos y sentencias, mientras que la consulta para sentencias, autos de sobreseimiento y otras resoluciones indicadas en el CPP.

IV. Evaluación del sector justicia de Guatemala

El sistema de administración de justicia en Guatemala se ha evaluado en esta sección, no en el orden temático en que se han

expuesto los contenidos del informe, sino de acuerdo a los criterios de adaptación normativa, accesibilidad al sistema, independencia en la administración de justicia, justedad y eficiencia en la aplicación de la justicia penal. De esta forma, los diferentes componentes del sistema serán analizados según presenten observaciones o problemas según los parámetros señalados.

A. Normativa

El problema básico en cuanto a la normativa en el sector justicia en Guatemala es que se parte de una premisa positivista de igualdad formal ante la ley y el sistema judicial, cuando la realidad guatemalteca es particularmente desigual en distintos aspectos.

Las leyes no se consideraron claras, como manifestaron un 83.1% de los abogados entrevistados, el 71.8% de los funcionarios judiciales y el 65.2% de los reos procesados. Es de imaginar que el porcentaje sería superior en la población menos vinculada con el sector justicia. Otra forma de desigualdad ocurre con los indígenas, ya que de éstos muchos no hablan el español y por lo tanto el principio de que no vale alegar ignorancia contra una ley resulta muy desajustado de la realidad. Además, el 50% de la población guatemalteca es analfabeta. No es necesario describir las consecuencias legales de ello.

Otros problemas normativos son el atraso que el Congreso ha tenido en emitir las leyes que le ordena la nueva Constitución en el plazo debido; la sujeción de los diputados a presiones políticas y de diversos grupos; y la complejidad y heterogeneidad del corpus jurídico relacionado con el Derecho Penal. Los Códigos Penal y de Procedimientos Penales son complejos y llenos de reformas que a veces no son coherentes entre sí. Otro problema es la inexistencia de un proceso abreviado para el juzgamiento de delitos menores.

Un 72.1% de los abogados consideraron que la administración de justicia es complicada, así como un 50.6% de los funcionarios y 77% de los reos procesados. Para la gente común y especialmente para los indígenas, el acceso a la justicia puede resultar aún más complicado. La participación de las víctimas o la colaboración de los ciudadanos para la persecución de los delitos es reducida, y esto fue atribuido por una gran parte de los entrevistados a la existencia de demasiados trámites y requisitos y al desconocimiento de las leyes. Estas respuestas sólo fueron superadas por la explicación que atribuye la falta de colaboración al temor a las represalias, en lo que coincidieron todas las categorías de entrevistados.

B. Acceso

Uno de los parámetros más importantes para medir la

eficiencia de un sistema de justicia es el acceso que tengan a éste los ciudadanos.

En Guatemala, el acceso al sistema de justicia es difícil para ciertos grupos, especialmente los grupos indígenas, en virtud de lo ya acotado con respecto al idioma. En todo el país, sólo dos juzgados tienen presupuestados intérpretes.

Tampoco contribuye al fácil acceso al sistema el hecho de que en un país cuya población es muy dispersa y reside en un 70% en el área rural, la distribución de los juzgados a menudo no es la ideal. La creación de juzgados comarcales quizá contribuya a aliviar esta situación. Por el momento, las comunidades indígenas a menudo tienen sus propios sistemas alternativos de conciliación y justicia, en manos de sacerdotes, ancianos o "principales".

También hay problemas de presencia policial en ciertas áreas del territorio: el 71.45% de los efectivos de la Policía Nacional estaban destacados en la capital en setiembre de 1987.

El acceso a la justicia, desde el punto de vista del conocimiento de los derechos, también se ve obstaculizado. Es preciso señalar que el conocimiento de sus derechos por parte de los ciudadanos es escaso. Opinaron que el ciudadano desconoce sus derechos un 91% de los abogados, un 84.7% de los funcionarios y un 61.3% de los reos procesados, a lo cual se agrega que el 54.9% y el 43.5% de los abogados y jueces respectivamente manifestaron que en los tribunales los imputados casi nunca conocen sus derechos. En las comunidades indígenas se comprobó lo mismo.

El factor económico es de vital importancia en cuanto al acceso al sistema. El costo de la defensa y la imposibilidad de asumirlo fue aducido como razón para no tener defensor por un 36.2% de los reos procesados y el 48% de los sentenciados. El funcionamiento de los bufetes populares y defensores de oficio no contrarrestan esta situación. La corrupción también es un factor encarecedor de la justicia y que dificulta el acceso.

C. Independencia

En este aspecto se han notado mejoras importantes en el Organismo Judicial guatemalteco, que goza de una gama de prerrogativas y modalidades específicas de nombramiento que vienen a garantizar su independencia.

A pesar de que hasta el momento se ha respetado lo normado por la nueva Constitución en el sentido de otorgar el 2% del presupuesto nacional al Organismo Judicial, la modalidad de pago por mensualidades en la práctica ha sufrido retrasos, y este sistema podría eventualmente menoscabar su independencia.

A nivel interno del Organismo Judicial puede notarse que hay una enorme centralización de funciones en la Presidencia y la Secretaría General de la Corte Suprema, lo que eventualmente podría reducir la independencia de los jueces.

El sistema de selección de funcionarios judiciales fue criticado en las encuestas, por considerarse que está excesivamente influenciada por factores políticos. Opinaron así un 57.1% de los abogados y un 65.9% de los jueces.

La inestabilidad en su puesto también afecta la independencia. Es importante en este sentido que se de una normativa en lo que respecta a la carrera judicial. Un 83.5% de los jueces estuvieron de acuerdo con su creación.

La poca independencia también se manifiesta en la Policía Nacional, en la que se acusa interferencia política. También se recabaron opiniones en el sentido de que la justicia es interferida (66.6% de los abogados, 71.2% de reos procesados y 81% de reos sentenciados).

D. Eficiencia

La eficiencia del sistema de justicia no se puede medir con el mismo criterio que cuando se habla de eficiencia en términos económicos, es decir, en términos de costo-beneficio que se manejan en un sistema de administración con objetivos claros de productividad y rentabilidad financiera. En un sistema administrativo con objetivos de interés público y social como lo es la justedad, interesan más los resultados, es decir, si tales objetivos son o no alcanzados y en su caso, su grado de realización.

Por eficiencia se debe entender entonces, en este caso, que el sistema de administración de justicia logre cumplir sus objetivos. El grado en que se cumplan esos objetivos será el índice de eficiencia del sistema. Debe enfatizarse en que uno de los presupuestos de la eficiencia es la claridad de los objetivos, cosa que no parece darse en Guatemala.

Dentro de este marco, se han encontrado diversos problemas, además del ya citado en cuanto a los sistemas de selección de jueces. Por ejemplo, los programas de capacitación al ingreso del personal y posteriormente son inexistentes o endebles. Un 88.2% de los jueces dijeron necesitar mayor capacitación para ejercer sus puestos adecuadamente.

Existen muchos problemas a nivel administrativo: falta de control presupuestario, coordinación interdepartamental, planificación, sistemas de información, etc.

En el proceso penal también se encontró un bajo grado de eficiencia, sobre todo por la lentitud con que se desarrolla (un

94.2% de los abogados en ejercicio, 56.5% de los funcionarios judiciales y el 83.4% de los reos opinaron así) y el incumplimiento de los plazos estipulados en la ley (80,8% de los abogados entrevistados opinan que los plazos legales no se cumplen). Otro problema es el hecho de que un alto porcentaje de procesos no se abran a juicio ni prueba en virtud de la abreviación legal del proceso si hay confesión del inculpado en el sumario. La división en juzgados de instrucción y sentencia no siempre es conducente a la eficiencia en los fallos.

Entre otros puntos problemáticos destacan la inadecuada distribución de las causas penales a los tribunales de sentencia, y la falta de interés de los jueces por resolver procesos en que el inculpado no esté detenido o tenga libertad provisional.

El aspecto de la defensa ha resultado muy problemático en vista de que, como ya se adelantó, no existe la institución de Defensores Públicos. El hecho de que sean los estudiantes de Derecho los que desempeñen este papel, junto con los defensores de oficio, conlleva problemas como falta de supervisión adecuada, actitud de cumplir con requisitos académicos antes que realizar una defensa, falta de coordinación con el Organismo Judicial y la venta de procesos por parte del personal judicial auxiliar. Un 62.6% de los abogados y el 56.5% de los jueces se mostraron insatisfechos con la labor de los bufetes populares. Los defensores de oficio no salieron mejor parados ya que un 75.3% de los abogados y el 64.7% de los jueces se mostraron poco satisfechos o insatisfechos con su labor. Además el sistema de distribución de los casos para los defensores de oficio es ineficiente y un 72.5% de los abogados entrevistados manifestaron nunca haber sido defensores de oficio. Hay opiniones favorables a la creación de un cuerpo de defensores públicos autónomo (56.6% de los abogados).

La ineficiencia se encontró también en el Ministerio Público, que no parece cumplir una clara función, y en el sistema penitenciario, cuya formulación programática no es clara ni cuenta con objetivos o estrategias de rehabilitación definidos. Hay duplicidad en las funciones cumplidas por el Patronato de Cárceles y Liberados y la Dirección General de Presidios. No hay un cumplimiento total de las reglas mínimas de la declaración de las NN. UU. sobre la protección de personas sometidas a detención o prisión.

E. Justedad

A pesar de que existe un arraigado valor justicia en la sociedad guatemalteca, tanto en la población ladina como en la indígena, los tribunales y el procedimiento legal son percibidos como instituciones donde no se aplica la justicia ni se resuelven los problemas planteados sino que más bien se complican más, lo que produce que se les rehuya.

El principio de inmediación, inherente a la justicia, no se cumple, pues casi siempre son los oficiales y no el juez quienes practican todas las diligencias, incluso las más delicadas. Sólo el 25% de los reos dijo haber declarado propiamente ante un juez. También resultó evidente que el sistema de valoración y análisis de la prueba es deficiente, y la defensa del procesado en juicio adolece de serios problemas, pues un gran número de procesados ignoran sus derechos y no se les señalan los cargos contra ellos en forma clara.

Quizá el problema más grave que afecta a la realización del valor justicia sea la corrupción que padece el sistema de administración de justicia en varios niveles. Obsérvese que un 83.8% de los abogados, el 72.5% de los reos procesados y el 83.7% de los sentenciados opinaron que existía corrupción en el Organismo Judicial. Aunque en un porcentaje menor (50.6%, también los jueces opinaron así. El tipo de corrupción más frecuentemente citado fue el soborno, muchas veces sobreentendido como un trámite más, aunque también se citaron los favores políticos y sexuales. La corrupción, según los entrevistados, se da más a nivel inferior, sobre todo en el personal subalterno. También la Policía fue catalogada como sobornable, así como algunos abogados, que condicionan sus gestiones a remesas oportunas.

En cuanto a la igualdad de posibilidades para acceder al sistema de justicia, un 64.9% de los abogados, y un 55.6% de los reos procesados y un 63.3% de los sentenciados opinaron que esta es una falsa afirmación, mientras un 65.9% de los jueces expresaron que era verdadera.

Hay problemas de maltratos a los reos: un 50.5% de los reos procesados y el 55.7% de los condenados dijeron haber sido maltratados por la policía, y muchos denunciaron torturas. Ya en los centros penitenciarios los maltratos y abusos disminuyen a un 24.6% de los procesados y un 35.3% de los sentenciados.

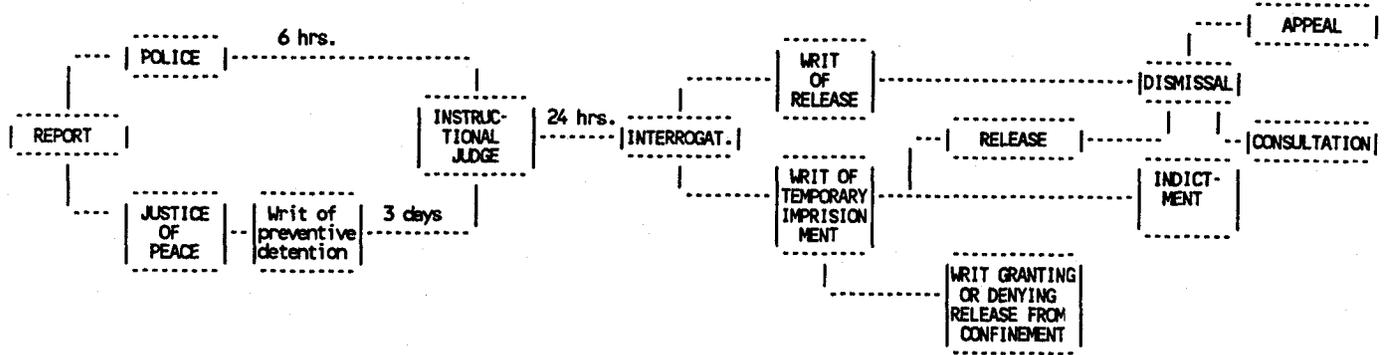
Una vez más se detectó la discriminación en virtud de criterios económicos, ya que existen preferencias y ventajas para los reos en mejor posición (61.9% de procesados y 38.6% de sentenciados opinaron así).

En resumen puede concluirse que la justicia penal en Guatemala presenta graves problemas de acceso y aplicación práctica, especialmente cuando se aplica a las clases marginadas o a los indígenas.

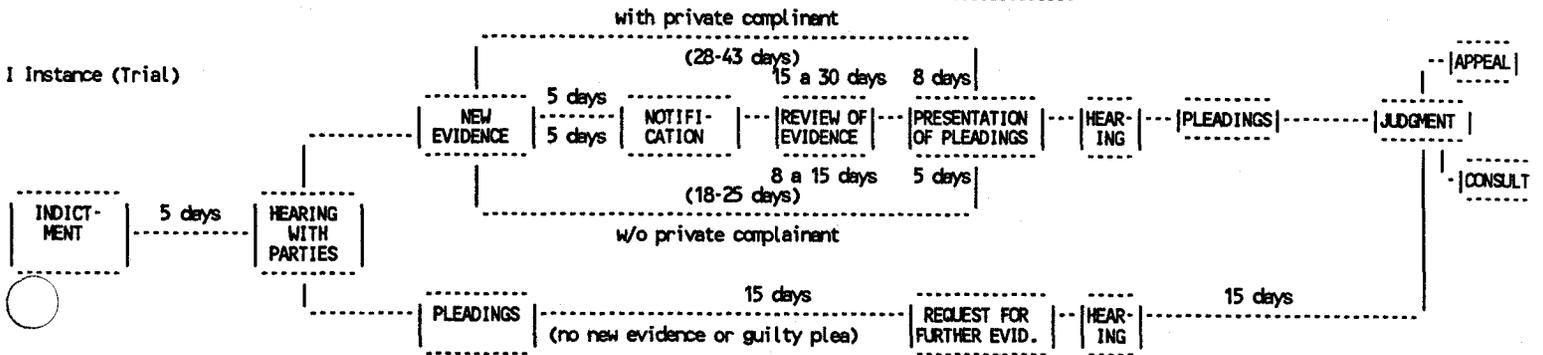
La justicia se encuentra ante una crisis de confianza y credibilidad que redundo en un problema de legitimidad de todo el sistema jurídico, y resulta aún más seria la crisis cuando está tan estrechamente relacionada con la situación de extrema pobreza y subdesarrollo que vive la mayoría de la población.

Flow Chart Criminal Process

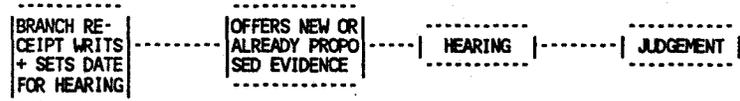
I Instance (Summary)



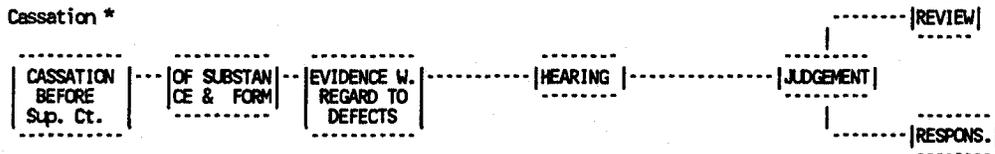
I Instance (Trial)



II. Instance (Appeal)



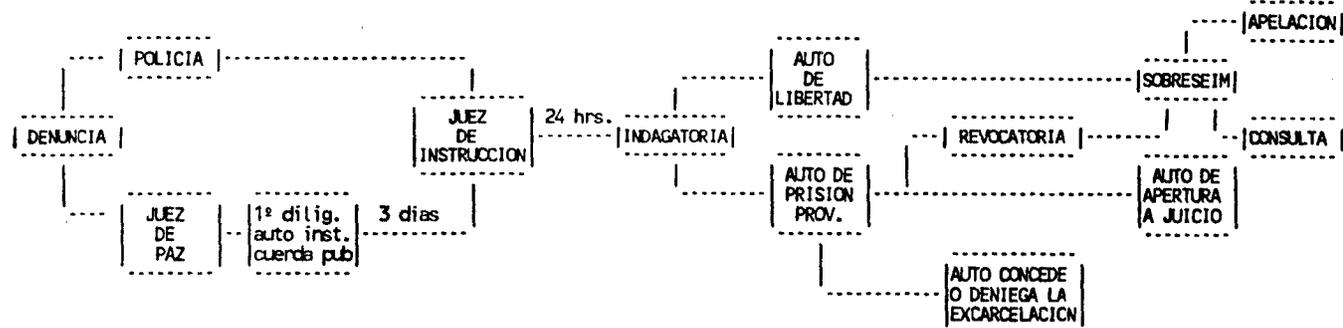
Cassation *



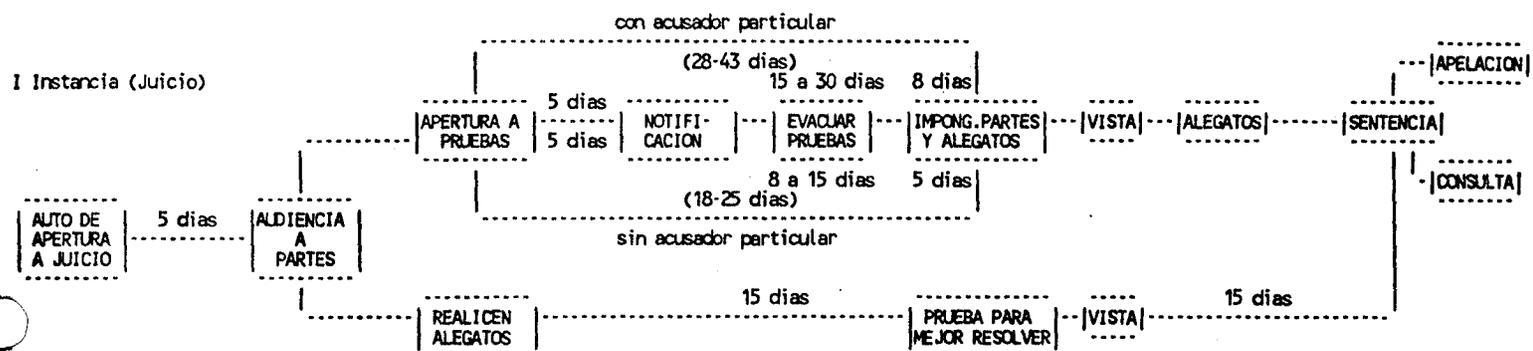
* Only against writs that finish the process and appeal judgement.

Flujograma del Proceso Penal

I Instancia (Sumario)



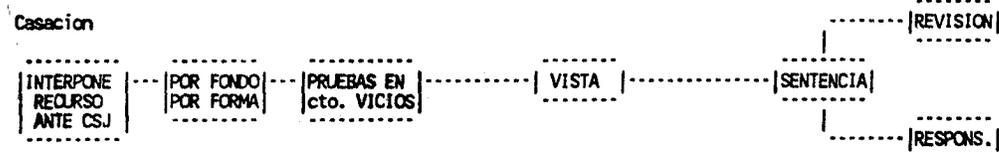
I Instancia (Juicio)



II. Instancia



Casacion



NOTA: La casación se interpone contra autos que le pongan fin al proceso y contra sentencias de segunda instancia.