

Mandatos del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; y del the Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica

REFERENCIA:
OL GTM 1/2017

2 de febrero de 2017

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; de Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; de Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; y de Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, de conformidad con las resoluciones 26/7, 33/12, 25/32 y 15/23 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido **referente a las reformas constitucionales propuestas por el Estado en el sector de la justicia.**

Desarrollo de la propuesta de reforma constitucional en materia de justicia

Quisiéramos felicitar a su Gobierno por el desarrollo del proyecto de reforma constitucional presentado al Congreso por los Presidentes de los tres poderes del Estado en octubre de 2016, que entendemos que fue el resultado de un amplio proceso incluyente y participativo de diálogo nacional, iniciado en abril de 2016 y que se desarrolló durante varios meses en todo el país. Sobre la base de los insumos recabados durante el diálogo nacional se consolidó un proyecto de reforma constitucional que fue apoyado por los presidentes de los tres poderes del Estado.

En nuestra opinión, este proyecto contiene importantes disposiciones que, de acuerdo con las normas de derechos humanos y las recomendaciones formuladas por los órganos internacionales de derechos humanos, garantizan un sistema de justicia independiente, transparente y accesible. Esto incluye disposiciones destinadas a mejorar el acceso a la justicia, incluidas para las mujeres y los pueblos indígenas (artículo 205); separar las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia (artículo 209); despolitizar la selección de funcionarios judiciales (artículos 207, 208, 214-217, 251, 269, 270 y 271); reducir las inmunidades de los funcionarios públicos frente a las investigaciones penales, incluido por corrupción (artículo 151); y reconocer constitucionalmente, por primera vez, la jurisdicción indígena (artículo 203).

Enmiendas propuestas por los diputados durante el debate

El miércoles 5 de octubre, los Presidentes de los tres poderes del Estado presentaron al Congreso el proyecto de reforma constitucional en materia de justicia

(número 51-79). Tomamos nota del apoyo que el proyecto recibió por parte de la mayoría de los miembros del Congreso (53 miembros mucho más allá del mínimo requerido por la ley). Sin embargo, nos preocupa la información recibida que las enmiendas que han sido o podrían ser propuestas al proyecto de ley por parte de los miembros del Congreso, podrían tener el efecto de diluir o eliminar disposiciones clave de las reformas. En particular, entendemos que en los últimos debates del Congreso del 28 de noviembre de 2016, se rechazó el artículo propuesto relativo a las limitaciones del antejuicio del que gozan los funcionarios públicos. Además, hemos sido informados que la propuesta de enmienda relativa a la jurisdicción indígena, lamentablemente, no se aprobó por sólo dos votos.

De hecho, se nos ha informado que ha habido una resistencia significativa a la propuesta de reconocer constitucionalmente los sistemas de justicia indígena. Observamos que estos sistemas ya están funcionando en todo el país aunque nunca han sido constitucionalmente reconocidos. Somos conscientes que los sistemas judiciales indígenas en Guatemala han contribuido a proporcionar acceso a la justicia para los pueblos indígenas de una manera social, cultural, económica y lingüística apropiada, al tiempo que ayudan a descongestionar y reducir los costos del sistema de justicia ordinario. Además, entendemos que en Guatemala las regiones donde las autoridades ancestrales indígenas tradicionalmente han administrado justicia registran los niveles más bajos de violencia e inseguridad en el país, y que las autoridades indígenas ya se involucran en un importante nivel de cooperación con instituciones judiciales estatales tales como el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Instituto Público de Defensa Penal.

El reconocimiento constitucional de los sistemas de justicia indígena ayudaría a asegurar el respeto y la protección de estos sistemas, y representaría un importante reconocimiento del rol que desempeñan los sistemas indígenas en el sistema de justicia del Estado en su conjunto, dada la realidad multicultural, multiétnica y plurilingüe de Guatemala. En este sentido, es importante asegurar que la disposición adoptada no tenga ningún efecto perjudicial ni sirva para limitar o reducir, en lugar de promover, el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus sistemas de justicia. Teniendo en cuenta las discusiones del 28 de noviembre en el Congreso, también quisiéramos destacar la necesidad de que el Congreso se asegure de que la disposición relativa a la jurisdicción indígena refleje adecuadamente las propuestas hechas por los pueblos indígenas a lo largo del proceso de reforma.

Nos preocupa también saber que en el contexto de las reformas constitucionales se han expresado argumentos de que el reconocimiento de la jurisdicción indígena promueve la discriminación racial o amenaza la unidad del país. Tales argumentos reflejan un malentendido de las normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas que Guatemala ha suscrito mediante la ratificación del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el apoyo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos que lejos de fomentar división, intentan revertir la discriminación histórica y la negación de derechos que han

enfrentado los pueblos indígenas de todo el mundo y promover la convivencia intercultural y la comprensión.

En este sentido, recordamos que el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Guatemala el 5 de junio de 1996, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres y aplicar sus normas y métodos para abordar cuestiones penales, siempre que estos sean compatibles con los derechos humanos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y por el derecho internacional. Cualquier conflicto en la aplicación de estos principios requiere el establecimiento de procedimientos para resolver dichos conflictos (artículos 8, 9). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que Guatemala votó a favor en 2007, establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (artículo 5) y a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales, incluidos sus sistemas jurídicos o costumbres (artículo 34).

El reconocimiento de los sistemas de justicia propios de los pueblos indígenas es una medida importante para responder a las necesidades de los pueblos indígenas, ya que sus sistemas de justicia se adaptan mejor a las necesidades y particularidades sociales, culturales y económicas de los pueblos indígenas. Se espera que las autoridades indígenas respeten los derechos humanos universales, al igual que todos los operadores de justicia ordinarios. Un acceso efectivo a la justicia implica el acceso tanto al sistema jurídico nacional como a los propios sistemas de justicia de los pueblos indígenas. El respeto, la promoción y el fortalecimiento de los idiomas indígenas, sus culturas y sus propias instituciones deben ser parte integrante de los mecanismos para facilitar el acceso de los pueblos indígenas al sistema jurídico nacional y a sus propios sistemas de justicia.

Asimismo, es sumamente importante que la reforma constitucional exija de manera clara que los sistemas de justicia indígena respeten el derecho de las mujeres a la igualdad tanto en términos de representación de las mujeres en el sistema de justicia como en la formulación y aplicación de normas procedimentales y sustantivas. Cualquier Constitución debería ser conforme a las normas internacionales de igualdad. Además, la afirmación de la primacía del derecho internacional de los derechos humanos es un paso fundamental para asegurar la emancipación y autonomía de las mujeres. Finalmente, quisiéramos recordar que el Estado tiene la obligación de ejercer la debida diligencia para garantizar y proteger el derecho de las mujeres a la igualdad en los sistemas jurídicos plurales (Ver HRC/29/40).

Por otra parte, nos preocupa la información recibida que algunos miembros del Congreso han presentado enmiendas para reducir la independencia del Consejo Nacional de Justicia, concebido como un órgano independiente dentro del Poder Judicial que se ocuparía de cuestiones administrativas y financieras, inclusive de la carrera profesional judicial. Las enmiendas propuestas harían que el Consejo Nacional de Justicia se convirtiera en un órgano consultivo y exigiría a sus miembros que informaran a la Corte Suprema de Justicia y fueran responsables ante ella.

En este sentido, destacamos la necesidad de asegurar una separación clara e independiente de las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia. Ya en 2015, en su informe anual al Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pidió al Estado de Guatemala que llevara a cabo una revisión y reforma integral del marco constitucional y jurídico relacionado con el poder judicial para garantizar la independencia judicial. Las reformas deberían garantizar la separación de las funciones administrativas de las funciones judiciales en el poder judicial así como asegurar que un órgano disciplinario independiente e imparcial garantice el debido proceso.¹ Apoyamos esta recomendación.

Además, el Relator Especial sobre la Independencia de los Jueces y Abogados, Leandro Despouy, en su informe de misión a Guatemala en 2009 señaló que la función principal de la Corte Suprema de Justicia, la cual es impartir justicia, se ve “desplazada por el ejercicio de funciones administrativas, lo que ha permitido el establecimiento de una cultura vertical dentro del poder judicial que interfiere en la independencia de jueces y magistrados”.² La subsiguiente Relatora Especial, Gabriela Knaul, también ha afirmado que las instituciones administrativas judiciales deben tener miembros que sean independientes de la Corte Suprema de Justicia.³

Contrariamente a las preocupaciones expresadas por algunos miembros del Congreso, en nuestra opinión la independencia del Consejo no pondría en peligro la unidad del Poder Judicial, especialmente a la luz del hecho de que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia es también Presidente del Sistema de Justicia bajo el cual funcionaría el Consejo Nacional de Justicia. Por el contrario, creemos que un sistema de control y equilibrio dentro de la judicatura es vital para su funcionamiento efectivo.

Por último, se nos ha informado que se han propuesto enmiendas para eliminar la referencia a la igualdad de género en el acceso a la justicia y a la carrera judicial profesional, sustituyéndose el término por el de equidad entre hombres y mujeres.⁴ El término equidad no corresponde al concepto de igualdad y no lo puede reemplazar. Nos preocupa que tal enmienda podría ser perjudicial para la eliminación de la discriminación de jure y de facto contra la mujer en todas las esferas, y del respeto, protección y garantía del derecho de las mujeres a la igualdad. La discriminación puede dirigirse contra las mujeres en función de su sexo y/o género. El género se refiere a las identidades, atributos y roles socialmente construidos para las mujeres y los hombres, y al significado cultural impuesto por la sociedad a las diferencias biológicas, que se reflejan constantemente en el sistema de justicia y sus instituciones. En virtud del apartado a) del artículo 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), los Estados Partes tienen la obligación de exponer y eliminar las barreras sociales y culturales subyacentes, incluidos los estereotipos de género, que impiden a las

¹ A/HRC/28/3/Add.1, p.21.

² A/HRC/11/41/Add.3, para. 44.

³ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Consulta subregional sobre la independencia del Poder Judicial en América Central, Documento ONU: A/HRC/23/43/Add.4, para. 86.

⁴ Igualdad de género se sustituiría por expresiones tales como “equidad entre mujeres y hombres » o « equidad entre individuos ».

mujeres ejercer y reivindicar sus derechos, y dificultan su acceso a recursos eficaces. La discriminación contra las mujeres, basada en los estereotipos de género, el estigma, las normas culturales perjudiciales y patriarcales, y la violencia de género, que afecta especialmente a las mujeres, tiene un impacto negativo en la capacidad de las mujeres de acceder a la justicia en igualdad de condiciones con los hombres.

Además, la discriminación contra la mujer se agrava por factores interrelacionados que afectan a algunas mujeres en grado o forma diferente a como afectan a los hombres. Los motivos interrelacionados de discriminación pueden incluir etnia/raza, condición de indígena o minoría, color, condición socioeconómico y/o casta, idioma, religión o credo, opinión política, origen nacional, estado civil y/o maternal, edad, urbano/rural, estado de salud, discapacidad, propiedad e identidad de una mujer lesbiana, bisexual o transgénero o persona intersexual. Estos factores que se entrecruzan dificultan el acceso de las mujeres de esos grupos a la justicia. El derecho a acceder a la justicia para las mujeres es esencial para la realización de todos los derechos protegidos por la CEDAW. El derecho de acceso a la justicia es multidimensional y abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la buena calidad, la provisión de recursos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. El artículo 2 de la Convención estipula que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida, incluso mediante la creación de tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas, para garantizar la protección efectiva de la mujer contra cualquier acto de discriminación. El artículo 3 menciona la necesidad de adoptar medidas adecuadas para garantizar que las mujeres puedan ejercer y disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad con los hombres. El artículo 15 de la Convención establece que las mujeres y los hombres deben gozar de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley (véase la Recomendación general N° 33 de la CEDAW sobre el acceso de la mujer a la justicia).

Seguimiento de los debates en el Congreso en febrero de 2017

Entendemos que los debates sobre las reformas propuestas se reanudarán a principios de febrero de 2017. Instamos al Congreso a que se mantengan los contenidos básicos de las reformas constitucionales y que éstos no se diluyan mediante enmiendas u otras redacciones durante los debates del Congreso. Esto puede incluir una revisión de las decisiones adoptadas el 28 de noviembre, especialmente en relación con las disposiciones relativas a la inmunidad de los funcionarios públicos. También alentamos a otras autoridades gubernamentales a seguir apoyando la reforma, incluso promoviendo públicamente la aprobación del proyecto de reforma en su totalidad (para el cual los Presidentes de los tres poderes del Estado ya han expresado su apoyo) y pidiendo respeto al espíritu de la reforma que se desarrolló sobre la base de un proceso participativo e inclusivo y que se ajusta a las normas de derechos humanos.

Consideramos que los objetivos de la reforma constitucional propuesta son fundamentales para abordar las preocupaciones pendientes relacionadas con la justicia en el país. También ayudarían a responder a los compromisos pendientes adquiridos en los

acuerdos de paz firmados hace 20 años, así como a las demandas expresadas durante las masivas movilizaciones ciudadanas de 2015. Además, sería un avance significativo en el acceso a la justicia para los grupos que históricamente han enfrentado la discriminación, incluidas las mujeres y los pueblos indígenas. Por último, la reforma contribuiría a asegurar los cambios estructurales necesarios para garantizar que los progresos realizados en la lucha contra la impunidad y la corrupción en los últimos años en el país, liderados por la Procuraduría General de la República y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, puedan seguir adelante, y con un efecto duradero y sostenible.

Agradeceríamos que esta carta se compartiera con el Presidente del Congreso. Podríamos decidir más adelante expresar públicamente nuestra opción en un futuro.

Garantizamos que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia será incluida en el informe que presentaremos al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Diego García-Sayán
Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Victoria Lucia Tauli-Corpuz
Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Mutuma Ruteere
Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial,
xenofobia y formas conexas de intolerancia

Alda Facio
Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la
mujer en la legislación y en la práctica