

2000 LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1999/31 de la Comisión (E/CN.4/2000/61/Add.1)****INTRODUCCIÓN**

1. El presente informe corresponde a una misión de encuesta cumplida en Guatemala del 16 al 26 de agosto de 1999 por el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados en conformidad con el mandato que figura en la resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos, renovado por la resolución 1997/23, que lo prorrogó por tres años más. Ese mandato dispone, en particular, que el Relator Especial investigue cualquier denuncia importante que se le haya transmitido e informe acerca de sus conclusiones y recomendaciones al respecto.
2. El Relator Especial recibió numerosas denuncias referentes a amenazas, intimidación y hostigamiento contra abogados, jueces y fiscales, con efectos perjudiciales para la administración de justicia. El Relator Especial también ha recibido denuncias acerca de la impunidad de violaciones de derechos humanos. Esa impunidad deriva, según se afirma, de la omisión de las autoridades en cuanto a investigar eficazmente esas violaciones de derechos y la omisión del sistema judicial en cuanto a someter a juicio de los acusados de tales violaciones.
3. A la luz de la gravedad de las denuncias recibidas, el Relator Especial, mediante una carta de fecha 23 de marzo de 1999, procuró la conformidad del Gobierno de Guatemala para realizar una visita a ese país con el fin de investigar las denuncias formuladas y estudiar la situación de la independencia del poder judicial. El Gobierno respondió favorablemente a esta solicitud en una carta de 11 de junio de 1999, y facilitó la misión por intermedio del Representante Permanente de Guatemala ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, a quien el Relator Especial manifiesta su gratitud.
4. Las cuestiones examinadas por el Relator Especial pueden resumirse del siguiente modo:
 - a) La situación de la administración de justicia y, en particular, la independencia e imparcialidad del poder judicial;
 - b) Las denuncias de amenazas, hostigamiento e intimidación contra jueces, fiscales y abogados;
 - c) Las denuncias de impunidad de delitos relacionados con los derechos humanos;
 - d) El sistema de educación jurídica y de habilitación para el ejercicio de las profesiones jurídicas;
 - e) La revisión de las leyes que han perdido actualidad y la consolidación de las normas legales;
 - f) La incidencia de los linchamientos y sus efectos sobre el imperio de la ley;
 - g) Las reformas judiciales y la participación de la comunidad internacional y de las instituciones de financiación.

En conformidad con las resoluciones 1997/16, 1997/43 y 1997/78 de la Comisión, el Relator Especial también se ocupó de las preocupaciones manifestadas en relación con la comunidad indígena, las mujeres y los niños.

5. El Relator Especial, durante el desarrollo de su misión, se entrevistó con el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Presidente del Congreso, diputados de diferentes partidos políticos, el Fiscal de la Nación, el Ministro de Defensa y el Ministro de Gobernación. También se entrevistó con la Comisión Presidencial Coordinadora del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, el Procurador de los Derechos Humanos, el Presidente y otros magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y otros magistrados de la Corte de Constitucionalidad, el Presidente y otros integrantes del Colegio de Abogados, miembros de la Comisión Ad Hoc para el Poder Judicial, miembros de la Comisión de Postulación, entre ellos el Presidente de la Universidad de San Carlos (pública) y el Presidente de la Universidad Rafael Landívar (privada). El Relator Especial también celebró consultas con el Director de la Escuela de Estudios Judiciales, el Procurador General de la Nación, el Director General del Instituto de la Defensa Pública, miembros de la Cámara Disciplinaria del Organismo Judicial, así numerosos jueces, abogados y estudiantes de derecho.
6. El Relator Especial se entrevistó con representantes de los círculos empresariales, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), representantes del Sindicato del Organismo Judicial y numerosos representantes de sindicatos del país.
7. El Relator Especial se entrevistó con representantes de donantes internacionales, entre ellos el Banco Mundial, USAID y la Fundación Soros. También se entrevistó con representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Misión de las Naciones Unidas de verificación de los derechos humanos y del cumplimiento del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala (MINUGUA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea (UE) y las embajadas de Alemania, Bélgica, el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.
8. El Relator Especial se entrevistó también con representantes de numerosas organizaciones no gubernamentales que se ocupan con cuestiones relacionadas con su mandato, entre ellos la Sra. Rigoberta Menchú. También visitó un centro de detención de menores delincuentes, "Las Gaviotas", en la ciudad de Guatemala.
9. El Relator Especial visitó durante el desarrollo de su misión las ciudades de Guatemala, Sololá, Quiché y Quetzaltenango.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

138. La Constitución de 1985 establece un régimen de gobierno democrático basado en la separación de poderes y el imperio del derecho. Establece un poder judicial independiente y las instituciones básicas necesarias para un gobierno constitucional. La independencia institucional del Organismo Judicial y la independencia individual de los jueces están protegidas. Con respecto a los derechos humanos, la Constitución estipula que los tratados internacionales y regionales celebrados por el Gobierno tienen preeminencia sobre las leyes internas. Como el Gobierno ha ratificado varios de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos, esto significa, en lo esencial, que la Carta Internacional de Derechos forma parte del derecho de Guatemala.
139. Con respecto a la inamovilidad de los miembros de la judicatura, el Relator Especial considera que un plazo fijo de cinco años con la posibilidad de reelección, establecido en los artículos 208 y 215 de la Constitución, no ofrece la necesaria estabilidad y puede ser incompatible con los principios de independencia judicial establecidos en el artículo 203 de la misma Constitución y en el principio 12 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. A ese respecto, el Relator Especial señala las preocupaciones manifestadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1996 respecto de disposiciones análogas de la Constitución del Ecuador. El Relator

Especial observa que, entre las propuestas del Gobierno rechazadas en el referéndum, figuraba la de modificar la Constitución estableciendo un mandato de siete años para los jueces.

140. La promulgación en 1994 de un nuevo Código Procesal Penal modificó el sistema de justicia penal pasando de un sistema inquisitivo a un sistema contradictorio basado en el common law. Éste es un hecho positivo que inspira satisfacción.
141. Sin embargo, el grado de aplicación y puesta en práctica de este excelente conjunto de disposiciones progresistas y tratados ratificados ha sido desalentador. El sistema de administración de justicia, devastado por 34 años de conflicto armado, quedó marginado y no se ha recuperado. La desatención de que ha sido objeto desde entonces ha acentuado su ineficacia y la incompetencia dentro del sistema, abriendo las puertas de la justicia a la corrupción, el tráfico de influencias y los males conexos. Esta situación se agrava por el hecho de que algunos de quienes son acusados de haber cometido crímenes contra los derechos humanos, incluido el homicidio, han sido designados para ejercer funciones públicas en la administración de justicia y otras instituciones públicas conexas fundamentales, entre ellas las fuerzas armadas. Es ésta la situación que ha contribuido a la persistencia de la impunidad, en particular de los delitos relacionados con los derechos humanos, y que da peso a las denuncias de que las personas encargadas de la investigación o el enjuiciamiento de esos crímenes, especialmente los que adquieren gran trascendencia, han sido objeto de hostigamiento, intimidación y amenazas de muerte, con la consecuencia de que algunos de ellos dimitieran o hasta abandonaran el país.
142. Con respecto a las denuncias de amenazas, hostigamiento e intimidación contra jueces, el Relator Especial considera que esas preocupaciones son fundadas. El Gobierno no ha otorgado la necesaria protección y asistencia a quienes han formulado denuncias. A este respecto, el Relator Especial considera, con todo el respeto debido, que la Corte Suprema, encargada de recibir esas denuncias y tramitarlas y de recomendar la protección, no ha cumplido sus obligaciones respecto de esos jueces. Las abundantes denuncias pusieron en peligro y socavaron la esencia misma de la independencia de la judicatura. La Corte Suprema debería haber adoptado medidas concertadas en cooperación con el Ministerio Público, no sólo para recomendar el otorgamiento de protección, sino también para investigar las amenazas e intimidaciones. El Relator Especial observa que la Corte Suprema nunca ha formulado una declaración pública condenando las amenazas, hostigamientos e intimidaciones.
143. El Relator Especial considera que la Corte Suprema ha omitido tomar medidas para inspirar confianza en el público respecto del sistema judicial. Por ejemplo, el Relator Especial considera que la participación de la Sra. Susana Umaña, esposa de un magistrado y ex presidente de la Corte Suprema, en el tráfico comercial de niños para su adopción en el extranjero, y la demanda por difamación contra el Sr. Bruce Harris, de Casa Alianza, con las consiguientes sospechas y preocupaciones acerca de la independencia e imparcialidad del respectivo magistrado y del sistema en general, han generado confusión y desprestigio de la Corte Suprema. En tales circunstancias, el magistrado debió haber dimitido en interés de la independencia de la judicatura. La judicatura no sólo debe ser independiente, sino que debe ser vista por el público como tal. La Sra. de Umaña, a pesar de ser abogada, evidentemente puso sus intereses comerciales por encima de los intereses del cargo de magistrado de la Corte Suprema y de la independencia e imparcialidad del sistema judicial.
144. Con respecto a la impunidad, el Relator Especial lamenta que el Ministerio Público no cuente con estadísticas. Sin embargo, ni siquiera una sola personalidad del Gobierno negó la vigencia general de la impunidad. Con el número muy elevado de homicidios violentos que no se han aclarado y la fuerte incidencia de trabas a las investigaciones y los enjuiciamientos en relación con esos homicidios y los delitos relacionados con los derechos humanos, el porcentaje de 90% de impunidad calculado a partir de las estadísticas de una fuente independiente respecto de 1996 pone de manifiesto un índice de impunidad extremadamente elevado.
145. El Relator Especial considera que no existe verdadera voluntad política en el Gobierno para hacer frente a este mal. En este punto, el Relator Especial debe advertir al Gobierno que la impunidad es un cáncer; si no se lo detiene y se lo extirpa, habrá de desestabilizar a la sociedad lenta pero seguramente. La ciudadanía desilusionada perderá confianza, si no la ha perdido ya, en el

Gobierno y en su administración de justicia y recurrirá a sus propios medios tomando la justicia en sus propias manos. El importante papel cumplido por las fuerzas armadas en las violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado no puede dejar de inspirar graves sospechas en el ánimo de la población respecto de la función que cumplen trabando la eficacia de las investigaciones y los enjuiciamientos por lo menos en algunos de esos crímenes, sobre todo los muy destacados, como los asesinatos de Myrna Mack y Monseñor Gerardi. Las presiones pueden no ser institucionales, pero pueden provenir de individuos, ya sea dentro de las fuerzas armadas o entre quienes ejercen considerable influencia en ellas. Sobre la base de la labor realizada y las exposiciones de parientes de las víctimas de esos asesinatos y por organizaciones no gubernamentales, los asesinatos estuvieron relacionados con las fuerzas armadas. Por esta razón, el Relator Especial instó al Ministro de Defensa a que, en interés propio de su Ministerio, adoptara todas las medidas posibles, en cooperación con el Ministerio Público, para asegurar que los autores de esos asesinatos sean sometidos a la justicia, hayan sido o no cometidos o inspirados por militares. Mientras esos asesinatos no se hayan aclarado y la impunidad reine sin trabas, el imperio del derecho en Guatemala seguirá siendo sospechoso y seguirá estando bajo amenaza.

146. Si bien la sanción del nuevo Código Procesal Penal ha sido un hecho positivo, no se ha prestado atención a la omisión de las autoridades en cuanto a impartir una capacitación oportuna y adecuada a los jueces, fiscales, abogados, funcionarios de policía y demás protagonistas respecto de las importantes modificaciones derivadas de la nueva norma, que exigen cambios en la actitud de quienes participan en la administración de la justicia penal. Esto tuvo por consecuencia una acentuación de la incompetencia en las investigaciones de los delitos y los enjuiciamientos y en los procedimientos judiciales seguidos ante los tribunales.
147. En sus reuniones con jueces, fiscales y abogados, el Relator Especial comprobó, y lo manifiesta con el debido respeto, una falta de apreciación de los valores constitucionales, los principios de la independencia judicial y el debido proceso en general. Por ejemplo, durante una reunión, el Relator Especial comprobó que jueces de alta jerarquía no estaban al tanto de la disposición constitucional por la que los tratados internacionales sobre derechos humanos concertados por el Gobierno tienen preeminencia sobre las leyes internas. La Corte de Constitucionalidad ha invocado y aplicado esta disposición en muy raras oportunidades. Se dijo al Relator Especial que los abogados apenas planteaban alguna vez tales argumentos en sus alegatos.
148. En lo que respecta a los recursos económicos, el artículo 213 de la Constitución pone a cargo de la Corte Suprema de Justicia la preparación del presupuesto judicial. Esto constituye un adelanto, pues corresponde a un elemento de autonomía económica para la independencia institucional de la judicatura. La disposición constitucional de un mínimo de 2% del presupuesto nacional anual destinado al Organismo Judicial también es un elemento positivo. El Relator Especial supo que actualmente el Organismo Judicial recibe un 4% del presupuesto nacional anual. Una propuesta de aumentar ese porcentaje al 6%, sometida al pueblo en el referéndum de 1999, fue rechazada. El Relator Especial considera que un aumento de la consignación del presupuesto nacional al Organismo Judicial no requiere la aprobación por el electorado en un referéndum. El Relator Especial no recibió ninguna denuncia grave respecto de los salarios judiciales. Sin embargo, preocupa a muchos jueces que no se les suministre seguro de vida y de enfermedad. La negativa de las compañías de seguros de suscribir pólizas de esa clase no sirve de justificación. Es responsabilidad del Gobierno crear mecanismos para otorgar esa protección.
149. La falta de recursos económicos adecuados para la judicatura y el Ministerio Público ha afectado al empleo de recursos humanos adecuados y a la obtención de equipo de oficina electrónico moderno, contribuyendo a la incompetencia y la ineficiencia del personal auxiliar de esas instituciones. Esto, desde luego, ha provocado un retraso en la tramitación de los asuntos y, como es obvio, ha estimulado el soborno y la corrupción.
150. La falta de recursos económicos adecuados también ha hecho que los jueces no contaran con salas de audiencias y oficinas adecuadas, con equipo de oficina moderno. Una sala de audiencias que el Relator Especial visitó se encontraba en estado deplorable, junto a la calle principal; cada vez que pasaba un automóvil, el ruido perturbaba los procedimientos judiciales. Tales deficiencias estimulan la mala gestión del sistema.

151. Un factor que contribuye a la falta de adecuados recursos humanos y locales judiciales es la forma ineficiente en que la Corte Suprema ha administrado esas cuestiones. La actual innovación por la que se separan las funciones administrativas y judiciales de la Corte Suprema debería mejorar en alguna medida la administración que ejerce.
152. A este respecto, el Relator Especial celebra la aprobación por el Congreso de la Ley de la Carrera Judicial y la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. Celebra también la aprobación por el Presidente de la Corte Suprema, antes de su retiro, del plan de modernización de la administración de justicia. Con estas leyes y el plan de modernización, junto con algunas modificaciones propuestas de la Ley del Organismo Judicial, estará en vigor la base jurídica para la reforma de la judicatura. Lo que ahora se requiere es la aplicación.
153. El Relator Especial considera que la reforma de la administración de justicia, en sí misma, puede ser insuficiente para el buen desarrollo a largo plazo de una judicatura independiente e imparcial. También es preciso abordar la reforma de la enseñanza del derecho en las universidades y de la capacitación de los abogados para el ejercicio de su profesión. Los niveles de la enseñanza jurídica en las universidades que ofrecen cursos para la formación de abogados varían considerablemente. No existe coordinación de los planes de estudios ni de los períodos de capacitación entre esas universidades. La graduación en cualquiera de ellas permite solicitar el ingreso en un único Colegio de Abogados para poder ejercer la profesión. No existe ningún proceso normalizado y centralizado de habilitación para el ejercicio profesional de la abogacía. Las disparidades en la calidad y la capacidad de los abogados pueden ser desconcertantes, y no sólo pueden socavar gravemente la calidad de los servicios jurídicos prestados al público, sino que habrán de reflejarse en la calidad y la capacidad de los jueces, ya que éstos se escogen entre los graduados de las facultades de derecho y los abogados. El Director de la Escuela de Estudios Judiciales dijo al Relator Especial que los aspirantes a cargos en la judicatura apenas tenían alguna idea de lo que significaba el debido proceso.
154. Inspira grave preocupación que el Gobierno no haya abordado antes la revisión de las leyes anticuadas y la consolidación legislativa. El Relator Especial supo que numerosas leyes son incompatibles no sólo con los tratados internacionales ratificados por Guatemala, sino también con la Constitución. La existencia de esas leyes anticuadas representa un factor más que contribuye a la incompetencia que caracteriza el sistema. A este respecto, el Relator Especial celebra la asistencia prestada por un equipo de expertos patrocinado por la OEA para la revisión de las leyes anticuadas.
155. El Relator Especial también comprobó que no existía ningún sistema organizado para la capacitación jurídica permanente de los jueces, fiscales y abogados. Éste era otro factor que contribuía a la incompetencia en el sistema. Como ya se observó, la enseñanza impartida en las universidades era inadecuada. La omisión de suministrar a los jueces y abogados los medios para continuar su estudio del derecho y mantenerse al tanto de la evolución jurídica después de ser habilitados para el ejercicio de la abogacía o de ser designados para la judicatura agrava la incompetencia en la administración de justicia.
156. Tampoco existe ninguna compilación sistemáticamente organizada de la jurisprudencia, ni estadísticas de las sentencias de los tribunales, en particular de los tribunales superiores. Esto comprende la falta de bibliotecas adecuadas, con materiales actualizados sobre el derecho nacional e internacional. Todos los jueces, particularmente los que actúan fuera del edificio de la Corte Suprema, manifestaron quejas por esa omisión que afectaba a la calidad de su labor.
157. Aunque muchos jueces y abogados no están expuestos a la evolución que pueda tener el derecho nacional, los jueces y los abogados no cuentan con medios para seguir la evolución del derecho fuera de su jurisdicción. El Relator Especial encontró en los jueces y abogados, y lo manifiesta una vez más con el debido respeto, cierta estrechez de miras. Se le indicó que tenían muy pocos contactos con sus colegas de fuera del país. A este respecto, el Relator Especial observó que había escasos contactos entre los jueces de los tribunales superiores y los de tribunales inferiores. Estos últimos consideraban que los primeros eran insensibles a sus problemas, en particular a las quejas por hostigamiento e intimidación. Con respecto al procedimiento disciplinario, el Relator Especial considera que tienen fundamento las generalizadas denuncias de que no se hacía justicia

a algunos jueces en el procedimiento disciplinario. A ese respecto, el Relator Especial considera que no es apropiado el traslado de los jueces por la simple razón de que hayan cometido errores en sus sentencias. Es función de los tribunales de apelación la rectificación de tales errores.

158. El establecimiento por ley del Instituto de la Defensa Pública es una medida positiva para dar asistencia jurídica a la población pobre, aunque los recursos destinados al Instituto son totalmente inadecuados para que pueda desempeñar plenamente sus funciones.
159. El Relator Especial recibe con satisfacción las seguridades que le dio el sector empresarial de Guatemala, a través del CACIF, de que habrían de colaborar en la reforma judicial, particularmente respecto a la enseñanza del derecho y la revisión y consolidación de las leyes comerciales y de procedimiento comercial. Corresponde al interés del sector empresarial el logro de un sistema de justicia independiente mediante el cual se atiendan los intereses de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.
160. Con respecto al interés que manifiestan y las contribuciones que realizan instituciones regionales e internacionales y organismos donantes, el Relator Especial celebró su participación en las reformas judiciales. En particular ve con satisfacción el compromiso financiero ya asumido por muchas de esas instituciones y naciones. El Relator Especial observa que, habida cuenta de los limitados recursos materiales con que cuenta el Gobierno de Guatemala, la financiación por esas instituciones y naciones es imperativa para las indispensables reformas de gran alcance. A ese respecto, el Relator Especial toma nota de la disposición del Gobierno a cooperar plenamente con esos donantes.
161. La labor cumplida por organismos internacionales como la MINUGUA, el PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha contribuido considerablemente a la investigación y la fiscalización de las violaciones de derechos humanos y al proceso de fomento de la capacidad en materia de defensa de los derechos humanos, la enseñanza y la puesta de manifiesto de las deficiencias del sistema judicial.
162. En la actual situación de funcionamiento inadecuado e incompetente de la administración de justicia, la comunidad indígena maya, la mayor de los grupos étnicos de Guatemala, que representa más del 50% de su población total de 11,5 millones de habitantes, parece resultar gravemente afectada. Sus quejas respecto del acceso al sistema general de administración de justicia son perfectamente legítimas. Debido a la pobreza y la falta de medios de asistencia jurídica, se les niega la adecuada asistencia judicial ante los tribunales. Ello se agrava por la ineficiencia e incompetencia de los servicios de interpretación prestados por los tribunales para atender sus necesidades.
163. La comunidad maya parece disponer de un sistema de solución de litigios razonablemente desarrollado, aunque el Relator Especial no dispuso del tiempo necesario para estudiarlo a fondo. También cuenta con su propio derecho consuetudinario. La omisión del sistema general de administración de justicia de dar adecuado acceso a esta comunidad a sus servicios hace que el reclamo de que se reconozcan sus costumbres y prácticas resulte comprensible.
164. Con respecto a la situación de la mujer, aunque el Relator Especial recibe con agrado la designación de la primera mujer encargada de las cuestiones relativas a las mujeres indígenas, inspiran preocupación las denuncias sobre disposiciones discriminatorias por motivos de género en el Código Procesal Penal y el Código del Trabajo. El Relator Especial no pudo verificar el alcance de esa discriminación, pero observa con inquietud las conclusiones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico según las cuales un 25% de las víctimas de violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado eran mujeres. También se enteró con preocupación, a través del emocionante testimonio de una víctima de acoso sexual, de que no regía ninguna disposición legal sobre el acoso sexual en el trabajo.
165. Con respecto a los niños, preocupa al Relator Especial sobre todo la justicia de menores, en particular para los 6.000 niños de la calle de Guatemala. Se trata principalmente de niños abandonados y, en consecuencia, sumamente vulnerables. El Relator Especial considera que el Gobierno no ha desempeñado adecuadamente su obligación de proporcionar vivienda adecuada,

bienestar social y justicia a esos niños; el Gobierno depende más bien de organizaciones de beneficencia, aunque el Presidente de la República manifestó que se estaban realizando todos los esfuerzos posibles para el cuidado de esos niños. La omisión de abordar este problema podría llevar a que esos niños se conviertan en inadaptados sociales dando origen a graves problemas. La omisión de poner en práctica el Decreto 78-96, sobre el Código de la Niñez y la Juventud, inspira graves preocupaciones a este respecto.

166. Con respecto a los linchamientos, aunque ese fenómeno pueda haber formado parte de la situación a la que no se daba publicidad durante el conflicto armado, el recrudecimiento de los linchamientos desde los Acuerdos de Paz inspira graves preocupaciones. Si bien la investigación de estos casos de justicia sumaria y ejecución extrajudicial tropieza con toda clase de dificultades, el Relator Especial considera que un factor que contribuye a estos crímenes puede ser la falta de confianza en el sistema de justicia y el sentimiento de impotencia que genera al mostrarse incapaz de responder a las expectativas de la población.
167. Con respecto al decepcionante referéndum de mayo de 1999 sobre reformas de la Constitución, en que sólo un 18% del electorado emitió su voto y las propuestas fueron rechazadas, el Relator Especial considera que la baja participación y el rechazo del proyecto pueden atribuirse en gran medida a la omisión de informar y preparar al pueblo para ese acto electoral. Las cuestiones constitucionales son complejas. Algunas veces ni siquiera las personas instruidas tienen conocimiento ni interés en tales cuestiones. El significado y la importancia de las propuestas y su valor para el régimen constitucional, que habrían beneficiado en última instancia a toda la población, debieron haberse difundido ampliamente, incluso entre los diversos grupos étnicos en sus propios dialectos. Los medios de difusión tenían una función importante en ese sentido. En cualquier caso, algunas de las propuestas incluidas en el referéndum no requieren reformas constitucionales, como la propuesta de aumentar el presupuesto destinado al Organismo Judicial (aunque sería necesaria una reforma de la Constitución para aumentar el mínimo constitucional de 2% al 6%).
168. La libertad de la prensa, tanto escrita como electrónica, es respetada por el Gobierno. Los detallados informes, comentarios y editoriales de los medios de difusión sobre la misión del Relator Especial durante las dos semanas de su desarrollo fueron un indicio del interés público por el sistema de administración de justicia. El Relator Especial estima que los medios de difusión pueden desempeñar una función medular en la reforma del sistema difundiendo entre el público los valores de la independencia judicial, los principios en juego y las reformas necesarias. Es preciso inculcar en el público la noción de que el derecho a una judicatura independiente no es un derecho de los jueces y abogados, sino también un derecho del pueblo y que, en consecuencia, éste tiene interés que se logre y se proteja tal sistema.

B. Recomendaciones

169. Además de reiterar las recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico acerca de la administración de justicia, en particular sus recomendaciones N° 46, 47 y 48, las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos acerca de Guatemala, en particular las que figuran en los párrafos 26 y 39 de sus observaciones finales, las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en particular respecto de los servicios adecuados de interpretación (documento CERD/C/304/Add.21, párr.27) y las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en particular las referentes a la judicatura (documento A/49/38, párr. 83) y las que derivan de las observaciones y conclusiones incluidas en este informe, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones concretas:
 - a) Con respecto a las amenazas, hostigamiento e intimidación contra jueces:
 - i) La Corte Suprema debería establecer una comisión, en colaboración con el Ministerio Público, para abordar este problema. Debería elaborarse un procedimiento para la recepción y tramitación de este tipo de denuncias. Los jueces que las formulan deberían ser oídos cuando lo soliciten. Deberían adoptarse medidas oportunas para otorgar la protección necesaria. No debería trasladarse a los jueces sin su

conformidad. Las investigaciones sobre estas denuncias deberían ser reales y no sólo superficiales, y deberían efectuarse enjuiciamientos con tramitación prioritaria cuando se contara con pruebas, conforme al artículo 203 de la Constitución. La comisión debería dar a conocer al público informes periódicos sobre su labor;

- ii) Es preciso poner en práctica el Decreto N° 90/96, sobre la protección de los testigos, etc., y el Gobierno debería destinar los recursos necesarios para ello;
- iii) Debería otorgarse seguro de vida a todos los jueces, y en esas pólizas debería incluirse el riesgo de accidentes personales;

b) Con respecto a la impunidad:

- i) Todas las personas de quienes se sabe que han cometido violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado deberían ser excluidas de la función pública y de las fuerzas armadas. En cualquier caso, las personas con tales antecedentes no deberían ser elegidas, designadas ni contratadas para desempeñar funciones públicas en el futuro. La presencia persistente de funcionarios con esos antecedentes puede ser perjudicial para la administración de una justicia independiente y constituir un peligro para ella;
- ii) Con el fin de aquietar la inquietud pública y ganar la confianza del público, debería recurrirse a un equipo de investigadores internacionales independientes para efectuar un estudio de las investigaciones llevadas a cabo hasta ahora sobre los homicidios no aclarados, particularmente los casos de gran destaque en que hubo graves acusaciones de presiones militares o políticas para trabar las investigaciones y los enjuiciamientos. Las conclusiones de esas investigaciones deberían hacerse públicas.

Las investigaciones deberían continuarse y completarse por los investigadores mencionados. Si bien esta recomendación puede parecer atentatoria de la soberanía nacional, en ciertos casos la soberanía nacional debe dar paso a mecanismos que generen con eficacia la confianza del público del país respecto de las instituciones públicas nacionales. Ello puede representar un magro precio por una paz de largo plazo y la seguridad de todos los ciudadanos;

- c) Con respecto a la inamovilidad de los jueces, los artículos 208 y 215 de la Constitución deberían modificarse. Aunque las designaciones por plazo fijo pueden no merecer reparo ni ser incompatibles con el principio de la independencia judicial, un mandato de cinco años es demasiado breve para la estabilidad en el cargo. Un plazo razonable sería el de diez años. No debería existir, sin embargo, ninguna disposición sobre la reelección;
- d) Con respecto a las reformas de la administración de justicia, y en particular de la judicatura:
 - i) Deberían adoptarse medidas inmediatas para poner en práctica la Ley de la Carrera Judicial y la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, aprobadas recientemente por el Congreso, junto con el plan de modernización de la administración de justicia aprobado por la Corte Suprema. Las modificaciones correspondientes de la Ley del Organismo Judicial deberían acelerarse para complementar las leyes citadas a fin de facilitar el proceso de reforma. Además, debería elaborarse un código de ética judicial para la orientación de todos los jueces en todos los niveles de la judicatura;
 - ii) El Gobierno debería aumentar considerablemente las consignaciones presupuestarias para la financiación de estas reformas en los cinco años próximos a fin de complementar la ayuda comprometida por donantes internacionales y regionales;
 - iii) Las reformas deben ser integrales y las diversas etapas deben coordinarse tomando como objetivo sectores prioritarios;
 - iv) La coordinación de la ayuda internacional con los fondos obtenidos en el país, incluidos los estatales, debe realizarse por un único organismo para el aprovechamiento óptimo de todos los recursos evitando gastos superfluos. La Comisión Ad Hoc para el Poder Judicial, que completó su labor en forma excelente, está en condiciones de realizar esa tarea. Esa Comisión debería reconstituirse con un nuevo mandato con este fin, por decreto presidencial;

- v) Debería realizarse un estudio general sobre la enseñanza jurídica a fin de normalizar y mejorar la enseñanza del derecho en las universidades, como parte del proceso de reformas;
 - vi) Debería realizarse simultáneamente un estudio similar sobre la estructura y la organización de la abogacía como parte del proceso de reformas. Ese estudio debería incluir el establecimiento de un programa de capacitación profesional para graduados, anterior a un examen de admisión al ejercicio de la abogacía. Puede ser conveniente con este fin la formación de un Consejo de Enseñanza Jurídica. Debería formularse un código de ética para la conducta de los abogados;
 - vii) El Gobierno, en colaboración con la Corte Suprema, el Ministerio Público, las entidades académicas y los abogados, debería establecer una comisión permanente de reforma y revisión de las leyes para el examen de éstas y la propuesta de reformas legislativas;
 - viii) Deberían adoptarse medidas para organizar bibliotecas jurídicas en los tribunales, con materiales jurídicos actualizados;
 - ix) Deberían suministrarse a la Fiscalía de la Nación recursos financieros y humanos adecuados y equipo moderno a fin de fomentar las aptitudes, la competencia y la eficiencia. También en este caso debería formularse un código de conducta para los fiscales, en conformidad con las normas que figuran en las Directrices sobre la función de los fiscales, de las Naciones Unidas;
 - x) La capacitación permanente de los jueces, abogados y fiscales debería hacerse obligatoria. Debería alentarse a los jueces, abogados y fiscales a que asistan a conferencias y seminarios jurídicos internacionales para desarrollar sus conocimientos en materia jurídica. Del mismo modo, debería invitarse a Guatemala a jueces y abogados extranjeros, incluso académicos, para una mejor relación con la comunidad internacional de juristas;
 - xi) Para dar a la población pobre un acceso eficaz a la justicia, debería considerarse la posibilidad de establecer un plan de asistencia jurídica estatal además del Instituto de la Defensa Pública. A este respecto, el Colegio de Abogados podría desempeñar una función útil ofreciendo los servicios de sus asociados en forma gratuita o con rebaja de honorarios;
 - xii) El suministro de servicios de interpretación competentes en todos los tribunales, sobre todo en los tribunales a los que tienen acceso las comunidades indígenas, debería ser sistemático. Los intérpretes deberían capacitarse con este fin mediante cursos a cargo del Estado;
 - xiii) Deben facilitarse al Instituto de la Defensa Pública, gravemente desprovisto de recursos, medios adecuados, tanto económicos como humanos;
 - xiv) Las normas aplicables a las reformas deben alcanzar a los mínimos fijados por los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, de las Naciones Unidas, los Principios básicos sobre la función de los abogados y las Directrices sobre la función de los fiscales, así como en las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- e) Con respecto a la disciplina judicial y la destitución de los jueces:
- i) Las normas de procedimiento no deben ser inferiores a las establecidas en los Principios básicos sobre la independencia de la judicatura;
 - ii) Cuando ello sea jurídicamente posible, la Corte Suprema debería revisar algunas de sus anteriores decisiones de destitución de jueces, ya que en relación con ellas parece haber existido denegación de justicia. En particular, el caso del juez de paz Sr. Efraín Mogollón Mendoza, mencionado en el párrafo 65, supra, parece constituir un grave caso de denegación de justicia;
- f) Con respecto a la corrupción y el tráfico de influencias, debería establecerse un organismo independiente con facultades para investigar las denuncias de corrupción en la función pública, incluido el Organismo Judicial, dándose prioridad a los enjuiciamientos. Esto puede requerir una ley especial. Ese organismo no debería formar parte de la Fiscalía de la Nación, sino ser una entidad separada, independiente de todos los departamentos gubernamentales, salvo que podrían utilizarse los servicios de la Fiscalía. Este organismo debería presentar informes anuales al Congreso, y esos informes deberían darse a publicidad;

- g) Con respecto a la vigilancia y el fomento de la capacidad en materia de derechos humanos, la labor de la MINUGUA y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la vigilancia de las violaciones de derechos humanos y la formación de capacidad en materia de derechos humanos ha sido considerable y ha contribuido a identificar los puntos débiles de la administración de justicia. Se recomienda muy especialmente su permanencia, por lo menos durante el período del proceso de reformas;
- h) Con respecto a la comunidad indígena, debería llevarse a cabo un estudio, como parte del proceso de reformas, para integrar el derecho y las prácticas consuetudinarias de la comunidad maya y otros grupos indígenas en el régimen jurídico general. Sin embargo, debe asegurarse cuidadosamente que ese derecho y esas costumbres, incluido el procedimiento consuetudinario de solución de litigios, no violen principios internacionalmente reconocidos sobre el debido proceso;
- i) Con respecto a los niños:
 - i) Deberían ponerse en aplicación sin demora el Código de al Niñez y la Juventud (Decreto 78/96);
 - ii) De conformidad con sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Gobierno debería velar por el bienestar de los niños de la calle y proporcionarles vivienda y medios que faciliten su supervivencia y desarrollo. Esto constituye una responsabilidad del Estado, y el Gobierno no puede seguir desconociendo la situación de esos niños;

Con respecto a la situación jurídica y social de la mujer, como parte del proceso de reformas debería realizarse un estudio destinado a determinar las disposiciones del Código Procesal Penal y del Código del Trabajo que suponen discriminación por motivos de género, y debería promoverse ante el Congreso la modificación de esos Códigos para eliminar tales disposiciones discriminatorias. El acoso sexual en el trabajo debe constituir un delito y castigarse conforme a una ley;

- k) Con respecto a los linchamientos:
 - i) Deben realizarse esfuerzos concertados entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía de la Nación para investigar y enjuiciar a los autores de estos crímenes violentos;
 - ii) Debería desarrollarse una amplia campaña de educación del público contra la justicia espontánea sumaria. A este respecto, los adelantos alcanzados en la reforma judicial deberían difundirse periódicamente para ganar la confianza del público respecto del sistema general de administración de justicia. Todos los ciudadanos tienen una función que cumplir en esa labor.
- l) Con respecto a los medios de difusión:
 - i) Los medios de difusión deberían cumplir una función medular en la educación de la población respecto de los valores de un régimen constitucional y transparente, el imperio de la ley y la importancia de la función cumplida por un sistema independiente de administración de justicia. Debería estimularse un periodismo de investigación, pero responsable, que ponga de manifiesto las violaciones de los derechos humanos;
 - ii) Corresponde en última instancia a los medios de difusión libres generar en el público la confianza en la administración gubernamental.