
Informe de Evaluación de ILAC sobre el Estado de Derecho

Guatemala

Este informe describe en detalle los hallazgos de un equipo de expertos de las organizaciones miembros del International Legal Assistance Consortium (Consortio Internacional de Asistencia Legal, ILAC), a partir de la evaluación de las instituciones claves del sector justicia de Guatemala.



International Legal
Assistance Consortium

Contenido

Lista de abreviaturas	04
Resumen ejecutivo	07

I. Introducción

I.a. ILAC en Guatemala	11
I.b. La evaluación de ILAC	15
I.c. Guatemala: antecedentes y contexto	16
I.c.i. Los años del conflicto (1960-1996)	17
I.c.ii. La transición a una sociedad posterior al conflicto	21

II. Sistema Judicial e Instituciones

II.a. Instituciones de investigación	24
II.a.i. El Ministerio Público	24
II.a.ii. La Policía Nacional Civil	27
II.a.iii. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses	28

II.b. Instituciones que participan en el proceso de resolución judicial	30
II.b.i. El Poder Judicial	30
II.b.ii. Estructura del Poder Judicial	32

II.c. Otras instituciones y organizaciones del estado de derecho	35
II.c.i. Procuraduría de Derechos Humanos	35
II.c.ii. Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala	35
II.c.iii. El Instituto de Defensa Pública Penal	36
II.c.iv. Directorio de Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos	36
II.c.v. Tribunal Electoral Supremo	36
II.c.vi. Comisión Coordinadora de Modernización del Sector Justicia	36
II.c.vii. Facultades de Derecho	37

II.d. La Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala ...	37
II.d.i. Fuerzas de seguridad ilegales y crimen organizado ..	38
II.d.ii. Financiación y función de la CICIG	41

III.	Independencia del Sector Justicia	45
III.a.	Independencia del Poder Judicial	45
	III.a.i. Independencia funcional	47
	III.a.ii. Independencia económica	53
	III.a.iii. Evaluaciones profesionales, regímenes disciplinarios y mandato de los jueces	56
III.b.	Independencia de los fiscales	60
	III.b.i. El proceso de selección del Fiscal General	61
	III.b.ii. Fortalecimiento del Ministerio Público	62
	III.b.iii. Litigio de mala fe	63
	III.b.iv. Suspensión de la inmunidad (Antejuicio)	64
IV.	Justicia Transicional	67
IV.a.	Incorporación de los Acuerdos de Paz	69
IV.b.	Procedimientos de justicia transicional	70
IV.c.	Retos actuales	73
V.	Temáticas del Estado de Derecho en Guatemala	75
V.a.	Acceso a la justicia	76
	V.a.i. Mujeres	76
	V.a.ii. Personas LGBTI	79
V.b.	Conflicto social: Tierra y recursos naturales	80
	V.b.i. Problemas socioeconómicos subyacentes	80
	V.b.ii. Derechos de los pueblos indígenas	82
	V.b.iii. Amenazas y criminalización	85
	V.b.iv Conflictos relacionados con la tierra y los recursos naturales	87
VI.	Conclusiones y Recomendaciones	93

Lista de abreviaturas

ABA-ROLI	American Bar Association-Rule of Law Initiative* (Asociación Americana de Abogados, Iniciativa sobre el Estado de Derecho*)
AGJI	Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad
AG	Fiscal General
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CANG	Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CSO	Civil Society Organization (Organización de la Sociedad Civil)
FECI	Fiscalía Especial contra la Impunidad
IACA	International Association for Court Administration* (Asociación Internacional para la Administración de Cortes*)
IAP	International Association of Prosecutors* (Asociación Internacional de Fiscales*)
IAWJ	International Association of Women Judges* (Asociación Internacional de Mujeres Jueces*)
IBA	International Bar Association* (Asociación Internacional de Abogados*)
ICC	International Criminal Court (Corte Penal Internacional)
ICG	International Crisis Group (Grupo de Crisis Internacional)
ICJ	International Commission of Jurists* (Comisión Internacional de Juristas*)

IDP	Internally displaced person (Persona desplazada internamente)
IDDP	Instituto de la Defensa Pública Penal
ILAC	International Legal Assistance Consortium (Consortio Internacional de Asistencia Legal)
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MP	Ministerio Público
NCSC	National Center for State Courts* (Centro Nacional de Cortes Estatales*)
ONGI	Organización no gubernamental internacional
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNC	Policía Nacional Civil
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UDEFEGUA	Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos – Guatemala
UNDP	United Nations Development Programme (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

* Organizaciones miembro de ILAC

Resumen ejecutivo

En octubre de 2017, un equipo de expertos que representaba a seis de las organizaciones miembros de ILAC llevó a cabo una evaluación de necesidades en relación con el estado de derecho y el sistema judicial de Guatemala. El equipo evaluó la situación del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como su papel en la defensa del estado de derecho en Guatemala.

Con el fin de ofrecer un análisis en mayor profundidad, la misión también analizó el papel y la respuesta de los actores del sector judicial ante desafíos concretos al estado de derecho en Guatemala, incluidos el legado del conflicto y la impunidad, las controversias sobre proyectos de desarrollo en tierras reclamadas por los pueblos indígenas y las comunidades locales, la criminalización de las protestas, la violencia y la discriminación.

Aunque en Guatemala hay paz desde hace más de veinte años, los siglos de desigualdades y las décadas de conflictos que precedieron a la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 han dejado un legado de impunidad, corrupción, racismo y violencia que todavía hoy representa una amenaza fundamental a la estabilidad y al desarrollo equitativo del país. En los últimos años, los actores del sector judicial con el apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), respaldada por la ONU, han logrado algunos hitos impresionantes en el fomento de la toma de responsabilidad y la transparencia, que pueden sentar un precedente para toda la región.

Sin embargo, más allá de estos casos individuales, los compromisos más amplios en cuanto a justicia social y estado de derecho adoptados en el Acuerdo de Paz, siguen en gran medida sin cumplirse. Como resultado de ello, el país ha fracasado en muchos aspectos importantes a la hora de consolidar los beneficios de este período de estabilidad mediante el pleno cumplimiento de sus compromisos en cuanto a derechos humanos y estado de derecho, empezando por los establecidos en el propio Acuerdo de Paz. Ello ha dejado básicamente desatendidas muchas de las causas fundamentales del conflicto, incluidas la pobreza generalizada, el racismo, la corrupción, la desigualdad, la debilidad institucional y las disputas sobre las tierras. Además, estos factores de conflicto no han permanecido como salientes durante las dos últimas décadas, sino que se han tornado más complejos, intratables y desestabilizadores.

Por ejemplo, después del conflicto, la incapacidad de adoptar medidas para responder ante los abusos de los derechos humanos en tiempo de guerra por parte de los servicios de inteligencia, ha alimentado una epidemia de impunidad, alentada tanto por cuestiones endémicas de larga data como la corrupción y la debilidad institucional, como por factores más nuevos, entre los que se destacan la explosión del financiamiento ilícito y la violencia que han acompañado a la expansión del comercio regional de estupefacientes. Como consecuencia de ello, los niveles de violencia en la posguerra han permanecido entre los más altos del mundo, y sus efectos continúan recayendo desproporcio-

nadamente sobre los más débiles de la sociedad. Las mujeres y las niñas, en particular, han sufrido terribles niveles de violencia, incluyendo el aumento en las cantidades de feminicidios, con prácticamente ninguna posibilidad de obtener reparaciones ante tribunales escasos de recursos que luchan por hacer frente a su acumulación de causas.

Otro ejemplo son los conflictos por la tierra y los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala. El Acuerdo de Paz comprometió al país a un enfoque conciliador, basado en la adopción de leyes agrarias y la creación de tribunales que pudieran ofrecer compensación a quienes hubieran perdido sus tierras durante el conflicto, y proteger los derechos de los pueblos indígenas y los pequeños agricultores. No obstante, estas medidas nunca llegaron a implementarse y las presiones sobre la tierra han aumentado drásticamente durante los últimos años a la luz de las políticas del gobierno para fomentar las inversiones a gran escala en agricultura de monocultivos, industrias extractivas y energía hidroeléctrica. Quienes tratan de defender sus tierras son ahora victimizados en vez de ser protegidos por el sistema judicial, y se enfrentan a la criminalización por intentar permanecer en sus hogares, y a la falta de reparación ante los desalojos violentos.

Los compromisos adoptados en el Acuerdo de Paz solo pueden implementarse de manera sostenible mediante una acción concertada de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Gobierno. El hecho de que tales medidas no se hayan adoptado durante los 22 años subsiguientes representa quizás el principal fallo de la política en Guatemala. Mientras los “agentes de la justicia” —jueces y fiscales— pueden y de hecho marcan la diferencia, el sector judicial en su conjunto lucha por hacer frente a la insuficiencia de recursos, las brechas en la capacidad, los esfuerzos externos por influir en su trabajo y el compromiso cada vez menor de garantizar la independencia necesaria para permitir el cumplimiento de su deber constitucional de impartir justicia.

Las reformas para garantizar el acceso a la justicia y la independencia del sistema judicial son una cuestión urgente. Una y otra vez, los miembros de la Misión fueron informados de los efectos desestabilizadores de los fracasos de los gobiernos pasados y del actual gobierno de Guatemala para garantizar el estado de derecho, como una condición previa para el respeto de los derechos humanos. En este sentido, el hecho de que hayan pasado 22 años desde el conflicto no es un motivo de satisfacción sino una señal de alarma, en tanto las causas profundas del conflicto identificadas en el Acuerdo de Paz permanezcan en gran medida sin abordarse.

En forma paralela e independiente a la necesidad de reformas estructurales más profundas, los operadores de la justicia deben ser respetados y apoyados, de modo que tengan independencia y capacidad para desempeñar el desmesurado papel que se les ha impuesto. Aunque el equipo de expertos de ILAC hace recomendaciones más detalladas a continuación, es fundamental señalar desde el principio que los operadores de la justicia en Guatemala trabajan actualmente bajo una combinación de circunstancias que limitan su independencia y efectividad.

ILAC no es ni el primer ni el único observador en señalar estas circunstancias. Sin embargo, esperamos que este informe proporcione un claro aviso a las autoridades estatales de que no abordar los claramente documentados y bien entendidos obstáculos

para la independencia y la efectividad del sector judicial, solo puede tomarse como una falta de voluntad de fortalecer el estado de derecho en Guatemala. Sin un sistema judicial efectivo e independiente, el estado de derecho y los derechos humanos no pueden ser garantizados.

I. Introducción

Aunque en Guatemala hay paz desde hace más de veinte años, los siglos de desigualdades y las décadas de conflictos que precedieron a la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 han dejado un legado de impunidad, corrupción, racismo y violencia que todavía hoy representa una amenaza fundamental a la estabilidad y al desarrollo equitativo del país.

En los últimos años, los actores del sector judicial con el apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), respaldada por la ONU, han logrado algunos hitos impresionantes en el fomento de la toma de responsabilidad y la transparencia, que pueden sentar un precedente para toda la región. Sin embargo, más allá de estos casos individuales, los compromisos más amplios en cuanto a justicia social y estado de derecho adoptados en los Acuerdos de Paz, siguen en gran medida sin cumplirse, lo que deja sin resolver muchas de las causas principales del conflicto en Guatemala.

En consecuencia, el estado de derecho sigue siendo frágil y cuestionado en Guatemala y las controversias recientes entre el presidente del país, Jimmy Morales, y la CICIG han resaltado en qué medida un limitado progreso enfrenta un profundo desafío al estado de derecho. Mientras los “agentes de la justicia” —jueces y fiscales— pueden y de hecho marcan la diferencia, el sector judicial en su conjunto lucha por hacer frente a la insuficiencia de recursos, las brechas en la capacidad, los esfuerzos externos por influir en su trabajo y el compromiso cada vez menor de garantizar la independencia necesaria para permitir el cumplimiento de su deber constitucional de impartir justicia.

En octubre de 2017, el International Legal Assistance Consortium (Consortio Internacional de Asistencia Legal, ILAC) envió un equipo de ocho expertos de sus organizaciones miembros cuya misión consistió en evaluar el sistema judicial de Guatemala. Los expertos encontraron un país que venía sufriendo una serie de crisis del estado de derecho, en las que muchos interlocutores planteaban cuestiones que los frentes de batalla habían ido fijando entre segmentos de la sociedad que ya no eran capaces de mantener un diálogo. Por un lado, los actores del sector de la justicia y una sección representativa de la mayor parte de la población apoyaban la rendición de cuentas y la transparencia, incluidas las investigaciones de perfil alto realizadas con ayuda de la CICIG. No obstante, una gama opuesta de actores políticos, militares y empresariales se resistían a ir más allá de un orden establecido, en el que Guatemala corre el riesgo de verse aún más inmersa en un lodazal de corrupción, impunidad y conflicto social.

A pesar de los muchos logros que Guatemala ha llevado a cabo desde el final del conflicto, la necesidad de honrar las promesas incumplidas de los Acuerdos de Paz y apoyar a los operadores de justicia acosados que buscan llevarlos a la práctica, nunca ha sido más aguda. Frente a esta situación, el comité de expertos de ILAC quedó

muy impresionado por los muchos abogados y jueces guatemaltecos que conoció y trabajaban con recursos limitados y bajo constante amenaza por mantener el estado de derecho. Esperamos que este informe y sus recomendaciones desempeñen el papel que pueda corresponderle para apoyar los esfuerzos por lograr una sociedad más justa en Guatemala.

I.a. ILAC en Guatemala

El International Legal Assistance Consortium (Consortio Internacional de Asistencia Legal) fue creado en 2002, como un mecanismo para coordinar el trabajo de los actores internacionales y regionales implicados en reconstruir los sistemas de justicia, y establecer el estado de derecho en países que habían experimentado conflictos. ILAC se compone de 52 organizaciones miembros internacionales que representan a más de tres millones de jueces, fiscales, abogados y académicos legales.

Durante sus primeros diez años, ILAC ha llevado a cabo misiones de evaluación y/o iniciado programas de reforma en más de dieciséis países. Al hacer públicos sus informes de evaluación, ILAC busca ayudar a los actores nacionales del estado de derecho a identificar tanto las carencias como las oportunidades de reforma, y contribuir a un apoyo internacional mejor coordinado y más efectivo en la reconstrucción del estado de derecho con posterioridad a un conflicto.

Aunque ILAC no ha estado anteriormente activo en Guatemala, varias de sus organizaciones miembros tienen una considerable experiencia en trabajar con socios guatemaltecos en la promoción del estado de derecho. La International Commission of Jurists (Comisión Internacional de Juristas, ICJ) tiene su oficina regional para Centroamérica en Ciudad de Guatemala. La dirige Ramón Cadena, célebre jurista guatemalteco que es uno de los expertos de la delegación de ILAC. La ICJ ha implantado programas para apoyar la independencia del poder judicial y el acceso a la justicia en Guatemala y en la región en general. El National Center for State Courts (Centro Nacional de Cortes Estatales, NCSC) también es activo en la región, con una oficina en Ciudad de Guatemala y un firme historial de apoyo al sector judicial, que incluye un programa de justicia de menores. La American Bar Association Rule of Law Initiative (Asociación Americana de Abogados, Iniciativa sobre el Estado de Derecho, ABA ROLI) incluye a Guatemala en su Programa Forense Regional para Centroamérica, que apoya el uso de pruebas científicas en las investigaciones y los procesos penales. En 2011, publicó el Índice de Reforma Procesal (Prosecutorial Reform Index, PRI) para Guatemala.¹ La Law Society of England and Wales (Sociedad de Derecho de Inglaterra y Gales) ha intervenido en casos de ataques contra los derechos humanos en Guatemala y está planificando proyectos de fomento de capacidades en el país.

¹ El PRI es una herramienta desarrollada por la ABA ROLI para evaluar una serie de factores importantes para la reforma procesal en estados en transición, que permite a los gobiernos locales y a los donantes internacionales abordar mejor programas de reforma procesal y supervisar el progreso hacia el establecimiento de fiscalías responsables, eficaces e independientes. Consulte ABA, "Prosecutorial Reform Index for Guatemala Released" (mayo de 2012), disponible en: https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/latin_america_caribbean/guatemala/news/news_guatemala_prosecutorial_reform_index_released_0512.html.

I.b. La evaluación de ILAC

La propuesta para realizar una evaluación en Guatemala surgió de debates entre el ILAC y sus organizaciones miembros, que comenzaron a fines de 2016. Durante una misión preparatoria realizada entre el 29 de mayo y el 2 de junio de 2017, los representantes de ILAC se reunieron con actores de alto nivel del poder judicial, el ministerio fiscal, la sociedad civil y la comunidad internacional; todos ellos apoyaron la evaluación propuesta y formularon recomendaciones sobre las cuestiones clave que abordar.

En agosto de 2017, el ILAC decidió proceder con una misión cuyo propósito era examinar la situación del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como su papel en la defensa del estado de derecho en Guatemala. Con el fin de ofrecer un análisis en mayor profundidad, se encargó a la misión la tarea de examinar la respuesta de los actores del sector judicial ante desafíos concretos al estado de derecho en Guatemala, incluidos el legado del conflicto y la impunidad, las controversias sobre proyectos de desarrollo en tierras reclamadas por los pueblos indígenas y las comunidades locales, la criminalización de las protestas, la violencia y la discriminación contra las mujeres y las personas LGBTI.

En octubre de 2017, un equipo de ocho expertos de seis de las organizaciones miembros de ILAC llevó a cabo una evaluación de las necesidades del sistema judicial en Guatemala. El equipo de evaluación estaba compuesto por distinguidos profesionales del ámbito jurídico y de los derechos humanos, con diversas trayectorias y áreas de especialización:

- **Nerea Aparicio** (España), Directora, División para Latinoamérica y el Caribe, American Bar Association Rule of Law Initiative (Asociación Americana de Abogados, Iniciativa sobre el Estado de Derecho, ABA-ROLI), anteriormente Responsable de Derechos Humanos y Justicia, Misión de verificación de la ONU en Guatemala (MINUGUA) y Especialista Principal, Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH o IACHR, por su sigla en inglés), designada por la ABA-ROLI.
- **Jueza Josselyne Béjar Rivera** (México), Magistrada Titular del Juzgado Sexto Penal del Estado de Jalisco (México), Secretaria de la Asociación Mexicana de Mujeres Jueces y Magistradas, designada por la International Association of Women Judges (Asociación Internacional de Mujeres Jueces, IAWJ).
- **Ramón Cadena Rámila** (Guatemala), Director Regional para Centroamérica, International Commission of Jurists (Comisión Internacional de Juristas, ICJ), Profesor, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos, designado por la ICJ.

-
- **Mike Enwall** (EE.UU.), Abogado, ex Presidente de la Colorado Criminal Defence Bar (Abogados especializados en Defensa Penal de Colorado), Juez Principal del Distrito Judicial 20.º del estado de Colorado y representante nacional de ILAC para Liberia de 2007 a 2010, miembro individual de ILAC.
 - **Jueza Gabriela Knaul** (Brasil), Magistrada Titular del Tribunal Estatal de Mato Grosso, anteriormente Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados (2009-2015), designada por la International Association of Women Judges (Asociación Internacional de Mujeres Jueces, IAWJ).
 - **Luis María Palma** (Argentina), Vicepresidente, Sección Latinoamérica de la International Association for Court Administration (Asociación Internacional para la Administración de Cortes, IACA), Director, Centro de Estudios sobre la Justicia de la Universidad de Buenos Aires y Decano de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano, designado por el National Center for State Courts (Centro Nacional de Cortes Estatales, NCSC).
 - **Carolina Valenzuela** (Canadá), Fiscal de la Corona contra la Violencia Doméstica del Ministerio Fiscal de la Provincia de Alberta, designada por la International Association of Prosecutors (Asociación Internacional de Fiscales, IAP).
 - **Sue Willman** (Reino Unido), Miembro, Human Rights Committee of the Law Society of England and Wales (Comité de Derechos Humanos de la Sociedad de Derecho de Inglaterra y Gales, Socia de capital y Directora del despacho de abogados Deighton Pierce Glynn y miembro de Colombia Caravana, un grupo de abogados británicos, designada por la Law Society of England and Wales (Sociedad de Derecho de Inglaterra y Gales).
 - **Rhodri Williams** (Suecia), Experto Legal Senior y Jefe de Equipo, ILAC.
 - **Leonor Selva Flores** (El Salvador), Consultora Experta.

Para preparar la evaluación, el equipo pasó dos semanas en Guatemala, durante las cuales entrevistamos a autoridades, parlamentarios, funcionarios, agentes del Poder Judicial, miembros de la abogacía privada, organizaciones de la sociedad civil, líderes empresariales, así como a funcionarios de organizaciones internacionales, donantes e integrantes de ONG. Durante el viaje de evaluación, los miembros de la misión nos reunimos con más de 150 interlocutores guatemaltecos, y con numerosos actores y expertos internacionales. La mayoría de las reuniones se celebró en la capital, Ciudad de Guatemala, pero miembros del equipo de expertos también viajamos a Quetzaltenango, Nebaj (Departamento de Quiché), El Estor (Departamento de Izabal), Flores y La Libertad (Departamento de Petén), así como a Rabinal (Departamento de Baja Verapaz).

ILAC desea agradecer a los muchos jueces, fiscales, abogados, defensores de los derechos humanos y funcionarios de todos los niveles y en todas las partes del país que los miembros de la misión visitamos y se tomaron el tiempo para hablar con nosotros. Nuestro especial reconocimiento a la Procuraduría de Derechos Humanos, por organizar nuestra participación en una conferencia académica el 16 de octubre de 2017, sobre el tema “Educación jurídica y derechos humanos en Guatemala”. Durante los viajes al interior del país, los expertos nos reunimos con comunidades de indígenas y de *campesinos* que hacen frente a la pérdida de sus hogares y a la persecución penal de miembros de su familia por participar en protestas pacíficas. Los expertos deseamos dar las gracias a cada uno de los muchos guatemaltecos comunicativos y comprometidos que pudieron reunirse pero, sobre todo, a los miembros de estas comunidades, por compartir sus dolorosas experiencias sin la perspectiva inmediata de que pudiéramos ayudarlos.

Dada la delicada naturaleza de algunos de los problemas debatidos en este informe, las fuentes entrevistadas son con frecuencia identificadas solamente en términos generales. Sus nombres son conocidos por los autores y el ILAC. El informe fue conformado por el equipo de expertos con ayuda de Sebastian Elgueta, consultor experto y abogado admitido por el Bar Council of England and Wales (Colegio de Abogados de Inglaterra y Gales), una organización miembro de ILAC. Fue editado por Rhodri Williams, Experto Legal Senior de ILAC.

La misión de evaluación y este informe resultaron posibles gracias al financiamiento básico proporcionado a ILAC por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA).

I.c. Guatemala: antecedentes y contexto

Situada en la frontera sur de México, con costas tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico, la República de Guatemala es el país más poblado de Centroamérica, con 15 millones de habitantes, casi la mitad de ellos por debajo de los 19 años de edad.² La gran mayoría de la población reside en áreas rurales, principalmente en la mitad sur del país. Guatemala es una sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe habitada por indígenas, la comunidad afrodescendiente Garífuna y ladinos de raza mixta. Entre aquellos de descendencia indígena, los mayas comprenden 22 comunidades sociolingüísticas distintas. Entre el 40% y el 60% de la población se identifica como indígena.³ Se hablan veinticuatro lenguas: Español (el idioma oficial), 21 lenguas mayas⁴, el xinca y el garífuna.

2 Instituto Nacional de Estadística, “Caracterización Estadística República de Guatemala” (2013), 13.

3 OHCHR, Oficina Regional para Centroamérica, “Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de América Central”, *Volumen I* (2011) 190.

4 Achi, Akateco, Awakateco, Chorti, Chuj, Itza, Ixil, Jakalteco, Kanjobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Qeqchi, Sakapulteko, Sikapakense, Tectiteco, Tz’utujil y Uspanteco.

La pobreza y la delincuencia son los más urgentes de los muchos desafíos a los que hace frente Guatemala. Mientras los datos nacionales señalan una pobreza de aproximadamente un 50%, de la población incluido un 13% de extrema pobreza,⁵ el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) informa un 62% de pobreza media, un 30% de extrema pobreza y un 4% de personas que viven en pobreza severa.⁶ Según el Banco Mundial, los índices de pobreza rural superan el 70% en partes del país; el departamento de Alta Verapaz presenta un 89% de personas que viven en la pobreza, de los cuales un 47% vive en extrema pobreza.⁷ La gran población indígena del país se encuentra sobrerrepresentada entre aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema.⁸

Los delitos violentos también están muy extendidos. En 2016, se denunciaron hasta 5.459 muertes violentas, es decir, 33 muertes por cada 100.000 habitantes.⁹ La violencia que golpea a Guatemala se produce dentro de un contexto de impunidad; en 2015, el sistema judicial determinó responsabilidad penal en solo 10% de los homicidios denunciados.¹⁰ Aunque el conflicto armado interno de 36 años finalizó hace ya más de dos décadas, en 1996, la recuperación de los efectos del conflicto continúa siendo un reto, exacerbado por el predominio del crimen organizado, la corrupción y la violencia pandillera.

I.c.i. Los años del conflicto (1960-1996)

Tras proclamar la independencia de España en 1821, Guatemala se estancó durante décadas como un estado autoritario que “excluyó a la mayoría de la población, era racista en sus preceptos y sus prácticas, y ayudó a defender los intereses económicos de la minoría privilegiada”.¹¹ Cuando décadas de tensiones políticas detonaron una guerra civil en 1960, Guatemala entró en una etapa trágica y devastadora de su historia. La *Comisión de Esclarecimiento Histórico* (CEH), una “comisión de la verdad patrocinada por Naciones Unidas, calculó en 1999 que el número de asesinados o desaparecidos (y presuntos asesinados) durante el conflicto armado interno sobrepasó los 200.000, y que un 93% de las violaciones a los derechos humanos eran atribuibles a las fuerzas del Estado y los grupos paramilitares asociados con el Estado, y un 3% a las fuerzas de la guerrilla.¹²

5 Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala, el 53,7% de la población vive en la pobreza; de este porcentaje, el 13,3% está relacionado con la extrema pobreza; Relatora Especial en extrema pobreza y derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, Doc. de la ONU “Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights” (Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos) A/HRC/21/39 (2012)

6 PNUD Guatemala “Guatemala en Breve” [página web, se accedió el 18 de abril de 2018]. El PNUD anota que aquellos que viven en la pobreza crecieron entre 1990 y 2015.

7 Banco Mundial, “Mapas de Pobreza Rural en Guatemala 2011” (2011).

8 PNUD, “Más allá del conflicto, luchas por el bienestar: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 Resumen ejecutivo” (2016).

9 ACHR (CIDH), “Situation of Human Rights in Guatemala”, *Doc. 43/15* (2017), párrafos 338-343.

10 CICIG, “Sistema de Medición de la Impunidad” [página web, se accedió en abril de 2018] (2015).

11 CEH, “Guatemala Memory of Silence: Conclusions and Recommendations” (1999), 17.

12 CEH, “Guatemala Memory of Silence: Conclusions and Recommendations” (1999), 17. El 4% de violaciones a los derechos humanos restantes no podía atribuirse categóricamente a ninguna parte.

La CEH llegó a la conclusión de que la respuesta militar al desafío impuesto por la guerrilla había sido excesiva, y que la población indígena del país había sido particularmente golpeada por la violencia y la represión, incluido el uso de la violencia sexual como un arma de guerra. Siendo el 83% del total de víctimas del conflicto únicamente de origen maya, la CEH concluyó que el Estado guatemalteco había cometido un genocidio contra sus pueblos indígenas.

A lo largo del conflicto, las instituciones del Estado, y especialmente aquellas responsables de la administración de la justicia y el orden público, fueron ineficientes y perdieron credibilidad, ya que la impunidad se convirtió en la norma para generar y mantener un clima de terror.¹³ La ausencia de las instituciones estatales en las zonas rurales contrastaba con las omnipresentes comisiones militares y las *Patrullas de AutoDefensa Civil* (PAC).¹⁴ El conflicto estuvo marcado por la dependencia del Estado en la inteligencia militar, que operó fuera de los canales ordinarios del ejército. Los escuadrones de la muerte actuaron como unidades militares de facto, disfrutando de la tolerancia y la complicidad de las autoridades estatales.¹⁵ Mientras tanto, individuos particulares poderosos colaboraron con frecuencia con los agentes del Estado para instigar o cometer actos de violencia en defensa de sus intereses económicos, o en respuesta a los conflictos con los trabajadores rurales o urbanos.¹⁶

El 29 de diciembre de 1996, tras años de negociaciones bajo la supervisión de Naciones Unidas, el gobierno de Guatemala y sus oponentes de la guerrilla, la *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG), firmaron el último de una serie de tratados de paz conocidos en su conjunto como Acuerdos de Paz, que ponían fin al conflicto. Los

Acuerdos incluían los siguientes tratados:

- Acuerdo global sobre derechos humanos;¹⁷
- Acuerdo sobre el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado;¹⁸
- Acuerdo sobre el establecimiento de una comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca;¹⁹

13 CEH, "Guatemala Memory of Silence: Conclusions and Recommendations" (1999), 28.

14 MINUGUA, Primer informe sobre derechos humanos de la Misión de verificación de la ONU en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/49/856 (1995).

15 CEH, "Guatemala Memory of Silence: Conclusions and Recommendations" (1999) 36.

16 CEH, "Guatemala Memory of Silence: Conclusions and Recommendations" (1999) 44.

17 UNSG, United Nations Mission for the Verification of Human Rights and of Compliance with the Commitments of the Comprehensive Agreement on Human Rights in Guatemala (UNSG, Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos y de Cumplimiento de los Compromisos del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en Guatemala), Doc. de Naciones Unidas A/48/928-S/1994/448 (1997).

18 El gobierno se comprometió a garantizar las condiciones necesarias para el retorno seguro de los desplazados internos a sus lugares de origen o a otro lugar de su elección, para fomentar el regreso a las tierras abandonadas por poblaciones desarraigadas, y a hacerlos participar en el diseño e implantación de un plan de reintegración global. UNSG, Letter dated 28 June 1994 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council (Carta fechada el 28 de junio de 1994 del Secretario General al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad), Doc. de Naciones Unidas A/48/954-S/1994/751 (1997).

- Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas;²⁰
- Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria;²¹
- Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática;²²
- Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral;²³
- Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad;²⁴ y el
- Acuerdo sobre cronograma para la implementación, el cumplimiento y la verificación de los acuerdos de paz (Acuerdo de cronograma).²⁵

Como parte del proceso de paz, se estableció en 1994 la Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (*Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*, MINUGUA), cuya finalidad sería verificar la implementación de los Acuerdos.²⁶

19 Este acuerdo define un proceso para investigar los abusos a los derechos humanos que han tenido lugar entre el inicio de la guerra y la firma del acuerdo de paz final, y para producir recomendaciones que contribuyan a la reconciliación nacional. UNSG, Letter dated 28 June 1994 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council (Carta fechada el 28 de junio de 1994 del Secretario General al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad), Doc. de Naciones Unidas A/48/954-S/1994/751 (1997), anexo II.

20 Este acuerdo define los compromisos para luchar contra el racismo legal y de facto y para construir un Estado multicultural, multiétnico y multilingüe. El acuerdo hace especial hincapié en la consulta entre el Estado y la población indígena. UNSG, Letter dated 28 June 1994 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council (Carta fechada el miércoles, 05 de abril de 1995 del Secretario General al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad) Doc. de Naciones Unidas A/49/882-S/1995/256 (1995), anexo I.

21 Este acuerdo contiene cuatro capítulos sobre una mayor participación cívica en todos los niveles del gobierno; medidas de crecimiento económico; proyectos de desarrollo rural; y "aumentos en la base imponible y una serie de medidas contra la evasión y el fraude fiscales". UNSG, Letter dated 24 May 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly (Carta fechada el 24 de mayo del Secretario General dirigida al Presidente de la Asamblea General), Doc. de Naciones Unidas A/50/956 (1996) anexo I.

22 Este acuerdo pretende fortalecer los tres poderes del nuevo gobierno democrático. UNSG, Identical letter dated 28 June 1994 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council (Carta idéntica fechada el 30 de septiembre de 1996 del Secretario General dirigida al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad), Doc. de Naciones Unidas A/51/410-S/1996/853, (1996) anexo I.

23 Este acuerdo establece una serie de propuestas de reformas constitucionales; "las propuestas se centran principalmente en el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas y en el mandato y la estructura de las fuerzas de seguridad del país". UNSG y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Comandancia General Guatemala, Identical letters dated 97/01/16 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council (Cartas idénticas fechadas el 16/01/97 del Secretario General dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad), Doc. de Naciones Unidas A/51/776-S/1997/51 (1997), anexo I.

24 Este acuerdo ofrece un programa global para la integración de los miembros de la URNG a la sociedad guatemalteca. MINUGUA, Agreement on Constitutional Reforms and the Electoral Regime (Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral), Doc. de Naciones Unidas A/51/776-S/1997/51 (1998), anexo I.

25 Este acuerdo es una guía detallada para la implementación de todos los compromisos suscritos por las partes en los acuerdos de paz firmados desde 1994. Establece un calendario por fases para la implementación de dichos compromisos, y para el establecimiento de la Comisión de seguimiento. El acuerdo también solicita al Secretario General el establecimiento de una misión para verificar todos los acuerdos, en la que se absorbió MINUGUA.

26 MINUGUA fue establecida mediante A/RES/48/267 del 19 de septiembre de 1994.

Los Acuerdos de Paz representaron una agenda a largo plazo para el desarrollo del país, que fue apoyada por muchos sectores de la sociedad. El objetivo de los Acuerdos era superar las principales causas sociales, políticas, económicas, étnicas y culturales del conflicto armado, así como sus muchas consecuencias. Los nueve acuerdos incluyen más de 300 compromisos específicos, y constituyen un plan de acción amplio y detallado para la reforma y el cambio.

Algunos de los problemas eran especialmente difíciles de resolver. Por ejemplo, al fomentar la eliminación de la discriminación frente a las personas indígenas, los Acuerdos de Paz se referían a una fractura sensible que se remontaba a la época colonial, lo que convertía su implementación en una prueba de fuego, en la medida en que la sociedad guatemalteca fuera capaz de trascender sus divisiones.²⁷

Los Acuerdos se estructuraron de forma que algunas partes pudieran aplicarse de inmediato, mientras otras requerían cambios en la Constitución que deberían aprobarse en un referéndum nacional centrado en cuatro preguntas: definición de la nación y derechos sociales, y reforma del Congreso, el poder ejecutivo y el poder judicial, respectivamente. El referéndum, celebrado el 16 de mayo de 1999, no pudo aprobar las reformas. Tras una dura campaña contra el referéndum llevada a cabo por una pequeña y poderosa minoría, solo acudió a votar el 18% del electorado. MINUGUA informó que la derrota representaba el mayor revés político en el proceso de paz, y lo atribuyó al escaso compromiso de las élites económicas y políticas de Guatemala a la hora de implementar los Acuerdos de Paz y a la “falta de circunscripciones nacionales que apoyasen los acuerdos” y fueran capaces de presionar a las autoridades:

Aunque el proceso de negociación contó con una amplia participación de grupos organizados de la sociedad civil, la idea de que los acuerdos representasen un consenso nacional pleno fue luego cuestionada por algunos sectores de la sociedad guatemalteca (incluidos el sector privado y algunos partidos políticos) que ya se oponían a los Acuerdos, ya se quejaban por no haber estado lo suficientemente representados o no haber sido lo suficientemente consultados en el proceso de negociación.²⁸

Los resultados del referéndum revelaron una grave división del país. Los municipios con mayorías indígenas votaron a favor, mientras otros municipios votaron en contra, lo que indicaba que gran parte de la población urbana y no indígena sentían que no las afectaban las propuestas relativas al multiculturalismo o a la reforma del ejército. El fracaso a la hora de ratificar el referéndum también debilitó la estrategia central para lograr reformas necesarias relacionadas con el mandato del ejército, la independencia del poder judicial y el reconocimiento de las lenguas indígenas.²⁹

27 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 18. Los acuerdos tuvieron un espectro más amplio y complejo que aquellos que dieron fin al conflicto en el vecino El Salvador cuatro años antes, los cuales sirvieron como un importante punto de referencia para las negociaciones en Guatemala.

28 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004).

29 UNSC, Cuarto informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas. A/54/526 (1999), párrafo 80-82.

La pérdida fue una importante decepción para los líderes indígenas y las organizaciones que hasta ese momento habían participado con entusiasmo en el proceso de implementación, incluidas las muchas comisiones mixtas establecidas para desarrollar políticas y leyes sobre problemas como la tierra, la reforma educativa, la religión indígena y la participación política.³⁰

I.c.ii. La transición a una sociedad posterior al conflicto

Tras firmar los Acuerdos de Paz, Guatemala se enfrentó a una creciente espiral de violencia. Junto a la expansión de las bandas callejeras (conocidas como “maras”), hubo un creciente reconocimiento de que grupos ilegales y clandestinos vinculados directamente a las estructuras militares y la inteligencia bélica seguían operando en tiempos de paz.³¹ Formados por ex-miembros o miembros del ejército, la inteligencia y las fuerzas policiales, estos grupos usaban sus puestos y relaciones dentro de las instituciones del Estado para enriquecerse a través de actividades ilícitas, manipulando a la justicia y los sistemas de seguridad para garantizar su impunidad. Amnistía Internacional describió a Guatemala como un “estado corporativo mafioso” en el que la oligarquía tradicional gobierna en connivencia con otros sectores, como por ejemplo los empresarios, la policía, los oficiales militares y los funcionarios judiciales.³²

Del 2000 al 2014, la unidad anticorrupción del *Ministerio Público* (MP) acumuló 4.900 denuncias; en 2015 solo el 7% habían sido juzgadas y el 69% seguían en trámite. En casos de alto perfil fueron descubiertas redes ilegales de miembros de altos estamentos del ejército, fiscales, abogados, contables y otros profesionales. La incapacidad del sistema judicial para hacer frente a estas redes inspiró un acuerdo de 2003 con las Naciones Unidas para crear una “Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad” (CICIACS). Sin embargo, en 2004 la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucionales a varios artículos del acuerdo, y el gobierno propuso celebrar consultas nacionales antes de ofrecer una versión modificada del acuerdo a la ONU.³³ A finales de 2006, el gobierno y la ONU acordaron establecer la *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG).

La CICIG se constituyó para actuar, en efecto, como co-fiscal junto con el fiscal designado del Ministerio Público, que a su vez establecería una fiscalía “espejo”, la *Fiscalía Especial Contra la Impunidad* (FECI), para trabajar junto a la CICIG. Antes de que esta disposición entrara en vigor, el acuerdo debía ser aprobado por el Congreso y la Corte de Constitucionalidad. No obstante, un incidente de febrero de 2007 en el que altos funcionarios gubernamentales y de la policía prepararon el asesinato de tres miembros

30 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004) párrafo 40.

31 WOLA, “Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala Illegal Armed Groups and The Forces Behind Them” (2003).

32 Amnistía Internacional, “Guatemala’s lethal legacy: past impunity and renewed human rights violations” (2002).

33 El gobierno del presidente Alfonso Portillo alcanzó el acuerdo CICIACS original en los últimos días de su mandato, y el nuevo gobierno del presidente Óscar Berger, que tomó posesión el 14 de enero de 2004, envió el documento a la Corte de Constitucionalidad para su consulta. MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas. A/59/307 (2004). 32.

salvadoreños del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) hizo estallar un escándalo nacional e internacional que garantizó la rápida aprobación de la CICIG por parte del Parlamento después de que una opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad declarase el acuerdo constitucional.

De 2015 a 2017, período conocido como la “primavera guatemalteca”, fueron logrados importantes progresos para erradicar la corrupción gracias a una mezcla de protestas populares, el valiente trabajo de jueces, y los esfuerzos combinados del Ministerio Público y la CICIG. En abril de 2015, el Ministerio Público y la CICIG imputaron a varios miembros del gobierno del entonces presidente Otto Pérez Molina por establecer una red de corrupción con ayuda de funcionarios de alto rango de la administración fiscal y de aduanas. El caso, denominado “La Línea”, acabó implicando a funcionarios de los niveles más altos del gobierno, incluidos la entonces vicepresidenta Roxana Baldetti y, finalmente, el propio presidente Pérez Molina. En septiembre de 2015, el presidente dimitió y el juicio “La Línea” continúa hasta la fecha del presente informe.

El 25 de octubre de 2015, Jimmy Morales, un comediante convertido en político, ganó las elecciones presidenciales después de proponer una plataforma antisistema y anticorrupción.³⁴ En agosto de 2017, cuando la evaluación de ILAC estaba en sus etapas finales de planificación, salió a la luz un conflicto entre el presidente Morales y la CICIG, cuando el presidente trató de expulsar del país al Comisionado de la CICIG, Iván Velásquez. La CICIG y el Fiscal General habían tratado previamente de retirar la inmunidad del presidente con relación a supuestas irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral. En tanto la evaluación de ILAC seguía adelante, la Corte de Constitucionalidad anuló la orden del presidente de expulsar a Velásquez, y el Congreso y la Corte Suprema rechazaron la solicitud de la CICIG y el Fiscal General de retirar la inmunidad del presidente Morales. Desde entonces ha prevalecido una incómoda parálisis, que ha culminado en un intenso interés en el proceso de selección de un nuevo Fiscal General, el cual se encuentra en curso al tiempo de escribir el presente informe.

La evaluación de ILAC tuvo lugar a mediados de esta crisis, y muchos operadores de justicia con los que hablamos estaban profundamente preocupados por las implicaciones de aquella en el futuro del estado de derecho, la democracia e incluso la estabilidad del país. Muchos interlocutores también expresaron gratitud por los esfuerzos de la misión de ILAC para concitar la atención internacional y apoyar a Guatemala en este momento especialmente difícil en la historia de la nación.

Al tiempo de escribir el presente informe, Guatemala se encuentra en una encrucijada. La pregunta sobre si el país consolida su sistema democrático y el estado de derecho, o si la corrupción estructural sigue siendo la norma y la “política de siempre” continúa prevaleciendo, dependerá en gran medida del destino (y de los esfuerzos) de sus operadores de justicia. En palabras de un juez con el que hablamos los miembros de la misión de ILAC, “en este momento, cualquiera de las partes puede perder”, teniendo los intereses creados y corruptos miedo a perder el poder, y los partidarios de la reforma miedo a perder la oportunidad de cambio.³⁵

34 IACHR (CIDH), “Situation of Human Rights in Guatemala” (2015), 33-35.

35 Entrevista, 9 de octubre de 2017.

II. Sistema Judicial e Instituciones

El poder judicial guatemalteco se define en la Constitución como una rama del gobierno junto con el poder ejecutivo y el poder legislativo. El sistema de gobierno es democrático y republicano con considerable poder centralizado en el cargo de presidente, que tiene un mandato de cuatro años.³⁶ El congreso es unicameral y se compone de 163 representantes, con un mandato de cuatro años y posibilidad de reelección.³⁷

El organismo judicial está encabezado por la Corte Suprema de Justicia, que conoce todos los recursos ordinarios de los tribunales inferiores y también es responsable de la administración del sistema judicial. La Corte Suprema está compuesta por 13 jueces designados por el Congreso, a partir de una lista de candidatos seleccionados por una *Comisión de Postulación* integrada por abogados, decanos de facultades de derecho y jueces electorales.³⁸ Guatemala también cuenta con una Corte de Constitucionalidad, que es independiente de la Corte Suprema y tiene jurisdicción exclusiva sobre asuntos constitucionales.

Durante los años noventa, en Guatemala tuvieron lugar importantes reformas del sector judicial. El Código de Procedimientos Penales adoptado en 1994 sustituyó los procedimientos contradictorios del antiguo modelo inquisitorial de enjuiciamiento en papel, en el que la prisión preventiva era la norma y las funciones de investigación las asumía un único juez.³⁹ Durante el mismo año fue establecido el Ministerio Público, encabezado por el Fiscal General y encargado del enjuiciamiento penal, como entidad independiente de la *Procuraduría General de la Nación* (PGN), centrándose únicamente en representar al Estado.⁴⁰ El *Instituto de la Defensa Pública Penal* (IDPP) también fue creado durante el mismo período para proveer representación legal a los acusados indigentes (y sustituyendo así a los estudiantes de derecho que previamente habían estado brindando este servicio). El IDPP comenzó a funcionar bajo la supervisión de la Corte Suprema pero se convirtió en una institución independiente en 1998.⁴¹

36 Organización de Estados Americanos, “Reporte sobre el estado de los sistemas judiciales en las Américas 2002-2003”, Guatemala.

37 Consulte el sitio web del Congreso de la República de Guatemala, www.congreso.gob.gt.

38 Artículo 214 y 2015 de la Constitución.

39 El nuevo procedimiento penal fue aprobado por el Congreso el 28 de septiembre de 1992, y entró en vigor el 14 de diciembre de 1992. Congreso De La República, “Consulta Legislativa” [página web, se accedió el 2 de mayo de 2018]. El procedimiento se estructuró en tres fases: preparatoria o de investigación; intermedia, para determinar si hay pruebas suficientes para ir a juicio; y el debate oral y público para producir pruebas y determinar la responsabilidad penal del acusado.

40 Tras el “autogolpe” (disolución del Congreso y la Corte Suprema) del presidente Jorge Serrano Elías y la designación del presidente Ramiro De León Carpio, se adoptaron reformas constitucionales cuyo principal objetivo fue limpiar el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia. Midori Papadópolo “Análisis jurídico-constitucional del Golpe de Estado del 25 de mayo de 1993 hasta las reformas a la Constitución”, *serie Jurídica serie Jurídica*(1995).

41 El IDPP se volvió independiente de la Corte Suprema el 13 de julio de 1998. IDPP, “Breve Historia del Derecho de Defensa en Guatemala” [página web, se accedió el 2 de mayo de 2018].

II.a. Instituciones de investigación

El *Fiscal General* de Guatemala encabeza el *Ministerio Público* y tiene la responsabilidad global de las investigaciones y el enjuiciamiento penales. El Ministerio Público dirige a la *Policía Nacional Civil* (PNC) en las investigaciones penales. El *Instituto Nacional de Ciencias Forenses* (INACIF) ofrece servicios forenses a los fiscales y la policía, así como a los tribunales y los abogados defensores.

II.a.i. El Ministerio Público

El *Ministerio Público* en su forma actual fue creado a través de una ley orgánica de 1994 (*Ley Orgánica del Ministerio Público*), que separaba a esta institución de la Procuraduría General de la Nación, y le otorgaba la responsabilidad global de las investigaciones y enjuiciamientos penales. El nuevo Código de Procedimientos Penales adoptado el mismo año eliminó la función investigadora que anteriormente tenían los jueces, y colocó a la *Policía Nacional Civil* (PNC) bajo la supervisión del Ministerio Público en las investigaciones penales. Conforme a lo establecido en la ley orgánica, el Ministerio Público está dividido en suboficinas temáticas (*fiscalías*) de diversos tipos de delitos penales complejos (por ejemplo, crimen organizado, tráfico de drogas, y crímenes contra las mujeres) y oficinas regionales que cubren distritos específicos (*fiscalías distritales*).⁴²

La pronta aplicación de este sistema reformado se vio afectada por problemas.⁴³ El más notable fue la incapacidad de prepararse para la transición, lo que algunos analistas interpretaron como un intento deliberado de obstruir a la justicia.⁴⁴ La decisión de implantar la transición mediante la asignación sumaria al nuevo Ministerio Público de todos los casos que se estaban investigando por entonces, condujo a la generación inmediata de un desalentador atraso.⁴⁵

42 Artículo 24 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

43 Un titular de la época afirma “Caos en la Justicia” *Prensa Libre* (2 de julio de 1994).

44 “La falta de voluntad política por parte de los organismos estatales para implementar el nuevo procedimiento criminal, con el respaldo de los sectores conservadores vinculados a las prácticas tradicionales de la justicia penal, fue el motivo principal por el que la implantación se vio marcada por tanta improvisación”. Luis Ramirez y Miguel Ángel Urbina, “Informe nacional, Guatemala”, en Julio Maier, *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*, Buenos Aires (2000), 443.

45 Según César Barrientos Pellecer, uno de los errores cometidos en aquella época fue que “el caso de la disposición transitoria del Código de Procesamiento Penal de 1992 de Guatemala se estipulaba que los procesamientos en marcha en la fase de investigación pasarían al nuevo procedimiento, y que aquellos en la fase de juicio (*etapa de plenario*) continuarían en el sistema anterior. Esa disposición provocó un atraso histórico que asfixió al nuevo procedimiento”. Cesar Barrientos Pellecer, “Evaluación de la Reforma Procesal Penal en Guatemala. Revista de Ciencias Penales de Costa Rica” (2003), 45.

A pesar de la nueva normativa, las investigaciones siguieron consistiendo en un proceso formal y burocrático de documentos que se acumulaban y, dada la ausencia de un sistema de gestión procesal, no se hizo ninguna distinción entre los miles de casos que llegaban al sistema judicial penal.⁴⁶ La asistencia técnica internacional, inicialmente canalizada a través de MINUGUA y posteriormente a través del PNUD, no fue capaz de modificar el Ministerio Público más allá de su tendencia a improvisar en lugar de crear estrategias.⁴⁷ La ex Fiscal General Claudia Paz y Paz ha observado que:

“[...] aunque la creación del [MP] podría haber sido una gran oportunidad para reducir la impunidad y fortalecer la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial, las antiguas prácticas del sistema inquisitorial calaron hondo en la nueva institución. Además, debido al perfil inadecuado de los [fiscales], o sus sucesivos reemplazos, el [MP] sufrió una falta de independencia, una incapacidad para definir objetivos y políticas, una organización que favorecía la burocracia, y un método formalista de investigación que contribuyó a su incompetencia.”⁴⁸

Como diversos estudios indicaban que hasta el 95% de las denuncias penales quedaba sin atender, se implantó un nuevo modelo de gestión procesal en 2011 para distinguir entre delitos menos graves que pudieran resolverse rápidamente e investigaciones complejas más graves, y para destinar recursos específicos con los cuales abordar cada categoría.⁴⁹ Esta estrategia se complementó con mejores coordinación y seguimiento de los casos, reuniones con las organizaciones locales, y adaptación del sistema de evaluación del desempeño para que reflejase las nuevas funciones de los fiscales que trabajaban en equipos especializados.⁵⁰ Fueron abandonadas las medidas de investigación caso por caso en favor de un modelo de procesamiento estratégico basado en un enjuiciamiento proactivo destinado a combatir las nuevas pautas de la delincuencia y a dismantelar los grupos ilícitos.⁵¹

46 La prueba para evaluar una buena investigación era el número de notas oficiales enviadas a otras oficinas gubernamentales, no la investigación de un incidente o la posible determinación de responsabilidad penal. El PNUD lo describió en los siguientes términos: “Aunque con algunas excepciones, las investigaciones son de rutina, sin líneas concretas de investigación ni la formulación de hipótesis como punto de partida para el trabajo. En muchos casos, la investigación se limita a realizar tres o cuatro pasos de investigación “repetitivos” y continuar con el archivo del caso, formal e informalmente”. PNUD, “Technical Assistance Unit of the Attorney General’s Office, Líneas de Acción para el Diseño de Políticas de Persecución Penal en el Ministerio Público, Informe de Monitoreo y Acompañamiento” (2002), 57, según se cita en Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 34.

47 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 34.

48 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 36.

49 Consulte el Plan estratégico del MP 2011-2014.

50 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 89.

51 Ministerio Público, *Memoria de Labores* (2011).

La *Dirección de Investigaciones Criminalísticas* (DICRI) del Ministerio Público es responsable de planificar, supervisar, llevar a cabo las investigaciones y recoger pruebas.⁵² El Ministerio Público es la única institución del sistema judicial penal de Guatemala que ha desarrollado un sistema informatizado de gestión de casos. El procesamiento se inicia con el registro de las denuncias y continúa con el análisis de cada caso y su derivación a unidades de decisión temprana o de investigación. El sistema sirve tanto para documentar los diversos pasos de cada investigación como para generar información estadística sobre el procesamiento general de los casos.⁵³ No obstante, han persistido los problemas en la coordinación de las investigaciones, supuestamente debidos a deficiencias en la aptitud de los fiscales adjuntos y a la falta de entrenamiento y educación continua adecuados.⁵⁴

El Ministerio Público emite informes que incluyen información estadística sobre el trabajo realizado, los objetivos logrados y la implementación de políticas judiciales penales.⁵⁵ Dos unidades del Ministerio coordinan las actividades relacionadas con la contabilidad. La primera es la Secretaría de Política Criminal, que define políticas sobre enjuiciamiento penal y establece objetivos para cada unidad u oficina, así como para cada fiscal individual, en función del plan de trabajo. La segunda es la Unidad de Evaluación de Desempeño, que es responsable de medir y mejorar el desempeño personal e institucional, y de aplicar herramientas técnicas, administrativas e informáticas para facilitar la evaluación de la información relativa al desempeño del personal.⁵⁶

En 2006, Guatemala adoptó la Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto 21-2006), para implementar sus obligaciones con arreglo a la Convención de la ONU frente a la Delincuencia Transnacional Organizada. Esta ley ofrece tres métodos especiales de investigación: agentes secretos, envíos bajo vigilancia, y el uso de aparatos para intervenir teléfonos.⁵⁷

52 La DICRI ofrece apoyo técnico a las investigaciones, recopila y procesa la información complementaria a la investigación, propone peritos y estudios para asistir a la misma, realiza acciones relevantes y útiles para esclarecer los hechos del caso, ayuda en los procedimientos judiciales, y lleva a cabo otras funciones según se le asignen, todo ello bajo la supervisión del fiscal a cargo del caso. Ley Orgánica sobre el Ministerio Público, artículo 40.

53 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 136.

54 Los fiscales adjuntos no estaban capacitados para dirigir las investigaciones y, a menudo, realizaban solicitudes irrelevantes en relación con las investigaciones, lo que absorbía los limitados recursos de la DICRI o complicaba las solicitudes de último momento debido a una incapacidad para planificar correctamente. Además, algunos informes indican que el personal de DICRI no recibía educación continua y que muchos miembros del personal necesitaban revisión y formación sobre temas como seguimiento, vigilancia y métodos operativos. ABA ROLI, “Prosecutorial Reform Index: Guatemala” (2011), 86.

55 Guatemala Attorney General’s Office, “Memoria Administración Mayo 2016 – 2017” (2017).

56 ABA ROLI, “Prosecutorial Reform Index: Guatemala” (2011), 74-75.

57 A través de un acuerdo con el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y el Ministerio del Interior, la CICIG desarrolló el diseño legal de un sistema para intervenir teléfonos y otros medios de comunicación y creó una *Unidad de Métodos Especiales de Investigación* (UME) dentro del Ministerio Público, que comenzó a funcionar en junio de 2009. Con la ayuda de la comunidad internacional, especialmente de los servicios de investigación de Estados Unidos y Canadá, la Comisión se equipó, seleccionó y formó al personal de la unidad. WOLA, *The International Commission Against Impunity: An Innovative Instrument for Fighting Criminal Organizations and Strengthening the Rule of Law, Informe 6/2015* (2015), 13.age.pdf

La ex Fiscal General Claudia Paz y Paz, y el Comisionado de la ONU de la Comisión de la ONU contra la Impunidad Iván Velásquez han resaltado el innegable valor probatorio de las escuchas telefónicas para demostrar un acto delictivo, así como para evitar las complicaciones que puedan surgir con otros medios de pruebas como, por ejemplo, testigos que puedan ser intimidados o sobornados.⁵⁸

II.a.ii. La Policía Nacional Civil

Los Acuerdos de Paz y las reformas de procesamiento legal establecieron una fuerza policial nacional nueva en 1997, la *Policía Nacional Civil* (PNC), para reemplazar a la anterior Policía Nacional, responsable de graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno. La PNC se colocó bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior, y en contra de la opinión de los expertos internacionales, fue integrada fundamentalmente por personal de la antigua Policía Nacional con una formación de solamente tres meses de duración para el ejercicio de su nueva función. MINUGUA formuló rotundas objeciones en 1998 a la inclusión de 40 ex miembros de las fuerzas armadas, entre ellos 22 ex sargentos del célebre *Estado Mayor Presidencial* (EMP).⁵⁹ Las consecuencias de esta incapacidad para investigar a la nueva fuerza incluyeron el empleo durante más de una década de dos policías que en 2010 fueron condenados a penas de prisión de cuarenta años por la desaparición forzada del líder sindicalista Fernando García en 1984.⁶⁰

En las investigaciones penales, la PNC trabaja bajo la supervisión de la *Dirección de Investigaciones Criminalísticas* (DICRI) del Ministerio Público, e incluye como miembros de los equipos de investigación conjuntos, a las fiscalías especializadas en temas como los crímenes contra las mujeres, el crimen organizado y el tráfico de drogas. No obstante, la contribución de la policía a estas tareas ha sido supuestamente limitada por la baja calidad de su formación, y durante los primeros años han sido realizados escasos esfuerzos para crear un cuerpo de detectives profesional e independiente.⁶¹

58 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 133. Entrevista con Iván Velásquez, 17 de octubre de 2017.

59 MINUGUA describió la acción como una “vulneración flagrante de los compromisos del gobierno”. MINUGUA, Tercer informe sobre la verificación del cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Doc. de Naciones Unidas A/53/421 (1998), párrafo 79.

60 El 28 de octubre de 2010 los policías de la PNC Héctor Roderico Ramírez Ríos y Abraham Lancero Gómez Calix fueron condenados a penas de prisión de 40 años por la desaparición de Fernando García, ocurrida el 18 de febrero de 1984. A pesar de su implicación directa en esta grave violación de los derechos humanos, ambos habían trabajado en la Policía Nacional Civil durante más de 10 años, alcanzando los grados de comisario y comisario adjunto, respectivamente. Cuando se los arrestó en marzo de 2009, Ramírez Ríos seguía prestando servicio y era comisario de la policía de Quetzaltenango. Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”.

61 UNSG, Tercer informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/53/421 (1998), párrafo 78.

A principio de los 2000, MINUGUA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) documentaron cómo unidades de la inteligencia militar seguían llevando a cabo actividades relacionadas con la investigación.⁶² Esto socavó la coordinación entre los fiscales y la policía civil anteriormente encargada de las investigaciones penales, empeorando la continua falta de coordinación y confianza entre ellos, y conduciendo a la duplicidad de funciones. Según MINUGUA, “los conflictos con el [Ministerio Público] en relación con la jurisdicción y la responsabilidad de las investigaciones penales, han contribuido a la mala calidad y los prolongados retrasos en la presentación de pruebas para los juicios y, en consecuencia, han favorecido la persistencia de la impunidad.”⁶³

II.a.iii. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses

El *Instituto Nacional de Ciencias Forenses* (INACIF) se fundó en 2006, centralizando un sistema anteriormente disperso entre la policía, la fiscalía y los jueces.⁶⁴ El INACIF ofrece sus servicios a solicitud de los tribunales, los fiscales, los abogados defensores y la PNC.⁶⁵ No obstante, pretende ser autónomo tanto del Ministerio Público como de la PNC, y erróneas interpretaciones iniciales de esta autonomía llevaron casi a una ruptura en las comunicaciones entre aquellos durante los primeros años.⁶⁶

62 MINUGUA reiteró la gravedad de las actividades de estructuras ilegales que realizaban investigaciones paralelas, en algunos casos afectando al proceso judicial. Frente al alto nivel de delincuencia, y en especial al impacto de los secuestros, que sirven para elevar la percepción de que existe un clima de inseguridad, el Estado ha permitido que personas o grupos ajenos a las instituciones competentes participen en investigaciones policiales, con el argumento de ayudar a los fiscales, los jueces y las víctimas, y que utilicen los recursos estatales. Un ejemplo de este sistema paralelo es el grupo conocido por el público como “La Oficinita”, que está supuestamente compuesto por agentes y ex agentes del Estado, profesionales y personas vinculadas a poderosos grupos económicos. La Misión de Verificación ha establecido que, en muchos casos, este grupo realiza actividades ilegales para obtener la condena de delinquentes acusados, o incluso para eliminarlos MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/55/174 (2000), párrafo 83. La CIDH, en su informe del país de 2003, también documentó “la inadecuada influencia de las fuerzas armadas en cuestiones no relacionadas con sus funciones específicas, en concreto, mediante el uso de la inteligencia militar en investigaciones penales. IACHR (CIDH), “Report on the Situation of Human Rights in Guatemala” (2003).

63 MINUGUA, Decimocuarto informe de Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala sobre la verificación del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, Naciones Unidas. Doc A/58/566 (2003).

64 Esta dispersión de laboratorios produjo una serie de deficiencias como, por ejemplo, falta de coherencia entre los servicios, ineficacia y errores cualitativos. Fanuel García, Reorganización del Servicio de Ciencias Forenses para la Administración de Justicia en Guatemala, Guatemala City, Instituto Comparado de Ciencias Penales de Guatemala, 97.

65 Art. 29 del decreto 32-2006.

66 Aunque su órgano rector incluyó, entre otros, al Fiscal General y al Ministro del Interior, el primer director del INACIF interrumpió toda comunicación con los fiscales y los investigadores de la PNC. Tal como lo describió una evaluación del INACIF: “Las puertas de la institución están cerradas... por tanto, no puede haber coordinación directa entre los peritos forenses y los fiscales. Todo debe solicitarse por escrito”. Esto se tradujo en solicitudes innecesarias, reiterativas y onerosas por parte de los fiscales. Además, los peritos realizaban informes incompletos que eran incomprensibles para los fiscales. Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 44-45.

A pesar del posterior establecimiento de una mejor coordinación, el INACIF todavía sigue sin contar con los recursos para generar suficientes pruebas con que compensar la casi total dependencia de las declaraciones testimoniales en investigaciones penales, con todos los riesgos que ello entraña para los testigos presenciales, dada la ausencia de un programa eficiente de protección de testigos.⁶⁷

La accesibilidad regional es un problema concreto. Las restricciones presupuestarias limitaron inicialmente los servicios del INACIF en la Ciudad de Guatemala y algunas capitales de departamento, sin servicios en el interior. Los exámenes periciales necesarios en delitos de violencia contra las mujeres solo se realizaban en la Ciudad de Guatemala durante las horas laborables, lo que conllevaba a menudo la revictimización de las denunciadas.⁶⁸ Actualmente, el personal del INACIF realiza exámenes 24 horas al día en la capital, y de 7:00 a 19:00 horas, con disponibilidad nocturna, en áreas limitadas del interior en las que se puede acceder a una *fiscalía distrital*.

Las víctimas de delitos en áreas sin personal accesible de INACIF deben someterse a un examen médico forense en un hospital local, algo que normalmente lleva a cabo personal sin formación en ciencia forense criminal ni en el tratamiento de víctimas, y con poco interés en realizar dichos exámenes, por miedo a ser llamado para dar testimonio en juicio. Con frecuencia, dichos hospitales pierden o manipulan mal las pruebas reunidas durante un examen.

Incluso si las pruebas se recogen bien, su calidad en el juicio es poco fiable. Todas las pruebas se envían actualmente a un laboratorio en Ciudad de Guatemala, lo que provoca retrasos. Además, los laboratorios forenses habitualmente son incapaces de proteger la cadena de custodia, lo que produce la exclusión de las pruebas en el juicio. Hasta hace poco tiempo, el INACIF carecía del equipamiento para procesar muestras de ADN, por lo que todas las pruebas debían enviarse al extranjero, lo cual retrasaba el proceso hasta un año.⁶⁹ Al tiempo presente, el laboratorio de INACIF sigue sin estar acreditado para realizar pruebas de ADN, lo que significa que los resultados de las pruebas de ADN no son admisibles en juicios.⁷⁰

67 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 45.

68 ICCPG, “Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala: Estado de Situación 2012”, *Revista El Observador Judicial* (2012), 84.

69 Las muestras se enviaban a la Universidad de Sevilla en España (que creó un programa piloto de estudios forenses) o a Costa Rica para su examen. ABA ROLI, “Prosecutorial Reform Index: Guatemala” (2011), 86.

70 Para obtener la acreditación, un laboratorio de ADN debe someterse a un examen y una inspección rigurosos, tanto de su laboratorio como de los procesos de análisis de ADN, para garantizar que todas las pruebas de ADN se realizan a fondo y de manera precisa. Una vez acreditado, el laboratorio de ADN debe también participar en un análisis de ADN de aptitud y permitir una inspección anual. Para que los resultados de una prueba de ADN sean admisibles en un juicio, debe realizar el análisis de ADN un laboratorio acreditado.

II.b. Instituciones que participan en el proceso de resolución judicial

La Corte Suprema de Justicia de Guatemala conoce los recursos del sistema de tribunales ordinarios y gestiona su administración. La Corte de Constitucionalidad es independiente de la Corte Suprema y tiene jurisdicción exclusiva sobre asuntos constitucionales.

II.b.i. El Poder Judicial

En virtud del Código de Procedimientos Penales de 1994 reformado, los jueces siguen siendo responsables de la decisión de los casos y de supervisar la ejecución de las sentencias, pero se les otorgó la responsabilidad adicional de preservar los derechos de los ciudadanos en las etapas preparatoria y de investigación de los casos, incluida la autorización de las órdenes de detención, prisión preventiva, examen de las comunicaciones, embargo de bienes y pesquisas. Por tanto, cuando los antiguos *jueces de instrucción* cedieron su función de investigación al Ministerio Público recién creado, se convirtieron en jueces responsables de preservar los derechos garantizados (*jueces de garantías*).

En la práctica, los jueces no estaban preparados para asumir su nueva responsabilidad de supervisión externa de los fallos judiciales, al igual que los fiscales tenían dificultades con sus nuevos procedimientos de investigación. En consecuencia, al principio los jueces simplemente continuaron investigando los casos, que siguieron llevándose a cabo en función, fundamentalmente, de los escritos procesales reunidos por jueces y otros funcionarios subalternos quienes se delegaron funciones judiciales. Estas prácticas perpetuaron procedimientos prolongados y la incapacidad para resolver los casos, lo que constituía el problema más acuciante del sistema judicial penal.⁷¹

La Constitución de Guatemala establece la independencia económica y funcional del poder judicial y un sistema complejo de nombramiento de jueces a través de comisiones de nominación que pretenden garantizar su selección en función de criterios estrictos de competencia e integridad.⁷² No obstante, los manifiestos y persistentes problemas con la independencia y la eficacia judiciales fueron recogidos en los Acuerdos de Paz, lo que produjo la adopción en 1999 de una nueva Ley de la Carrera Judicial.⁷³

71 Mauricio Duce, "La oralización de las etapas previas al debate: la experiencia de la Ciudad de Quetzaltenango en Guatemala", *CEJA* (2007), 2.

72 El sistema de comisiones de nominación sustituyó a una práctica muy criticada de nombramiento directo por parte del Congreso. Artículo 241 de la Constitución de 1965.

73 Decreto 41-99.

Una de las nuevas funciones de esta ley fue la norma del artículo 32, por la que debían tenerse en cuenta las evaluaciones del desempeño de los jueces a la hora de su reasignación o ascenso. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad invalidó esta norma en una sentencia posterior,⁷⁴ afirmando que la misma solamente podría aplicarse al nombramiento de los jueces de primera instancia, mientras las evaluaciones de desempeño no podrían tratarse como criterio para el ascenso y el nombramiento de los *magistrados de sala* y los miembros de la Corte Suprema de Justicia.⁷⁵

Esta decisión tuvo el efecto de rebajar el mérito como criterios de selección y ascenso para los jueces de instancias superiores, facilitando la cooptación y la politización de los procesos de selección.⁷⁶ A esto se añadieron persistentes interferencias internas y externas en el trabajo de los jueces. Tal como lo describió la CIDH: “las influencias externas denunciadas se componen de la presión ejercida por los medios, el ejército, los partidos políticos, los sectores económicos, y todas las ramas del gobierno, con el objetivo de proteger los intereses privados o a determinados grupos a través de la administración de la justicia.”⁷⁷

Por último, el diseño institucional de la Corte Suprema ha creado continuos problemas.⁷⁸ Por una parte, los jueces de la Corte Suprema tienen doble funcionalidad y a menudo se ven obligados a sacrificar su función de juzgadores para cumplir con su rol administrativo. Mientras tanto, el presidente del tribunal es elegido por el pleno de los miembros de manera rotativa durante el plazo de un año, sin posibilidad de reelección.⁷⁹ En consecuencia, las políticas adoptadas por cada presidente rara vez son objeto de seguimiento por parte del sucesor quien, invariablemente, apenas se adapta a su función antes de dar paso al siguiente. La falta de normas claras para la sucesión ha llevado a divisiones internas en el tribunal que pueden retrasar el proceso de elección durante meses.⁸⁰

74 Corte de Constitucionalidad, sentencia del 31 de enero de 2007, (casos 1903-2003, 2183-2003 y 2261-2003). El Tribunal concluyó que el artículo 32 de la Ley de la Carrera Judicial entraba en conflicto con los artículos 207 y 208 de la Constitución.

75 El fallo de la Corte de Constitucionalidad también anuló la exigencia de incluir jueces que recibieran evaluaciones positivas en las listas enviadas al Congreso durante el proceso de nombramiento. Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 45.

76 Según el relator especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados, la participación del Congreso provocó una “grave injerencia en la independencia del organismo judicial de nivel más alto”. Leandro Despouy, Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add (2009), párrafo 38.

77 IACHR (CIDH), “Report on the Situation of Human Rights in Guatemala” (2003), párrafo 32.

78 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”.

79 Este sistema se introdujo mediante una reforma constitucional en 1993.

80 Leandro Despouy, Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add.3 (2009) párrafo 38.

II.b.ii. Estructura del Poder Judicial

La Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia está compuesta de 13 jueces y tiene jurisdicción por vía de apelación y autoridad administrativa sobre todos los tribunales, con excepción de la Corte de Constitucionalidad.⁸¹ Los jueces son seleccionados por períodos de cinco años concurrentes y renovables por el Congreso a partir de una lista de candidatos propuestos por la *Comisión de Postulación*, un órgano independiente compuesto de decanos de las facultades de derecho, abogados y jueces de la Corte de Apelaciones.⁸²

En su rol como tribunal de apelación, la Corte Suprema se compone de tres salas. La Sala civil atiende *casaciones* (una forma de apelación civil), conflictos de jurisdicción, asuntos de derecho administrativo, cuentas y responsabilidad civil, mientras la Sala penal conoce de las apelaciones y los conflictos de jurisdicción relacionados con derecho penal y penitenciario. La tercera sala se hace cargo del *amparo*, o denuncias de busca reparación de presuntas infracciones de derechos constitucionales, así como *antejuicio*, o peticiones de levantamiento de inmunidad a personas que disfrutaran de ella en virtud de su cargo, lo que permite que se formulen acusaciones penales.

La Corte de Constitucionalidad

La Corte de Constitucionalidad se creó con la actual Constitución de Guatemala en 1985.⁸³ La Constitución establece que este tribunal es independiente de la Corte Suprema, disfruta de independencia económica, y tiene jurisdicción exclusiva sobre la defensa del orden constitucional, con jurisdicción sobre los *recursos de inconstitucionalidad*, las acciones de *amparo* presentadas contra la Corte Suprema, el presidente o el vicepresidente, y respecto de las apelaciones de todos los recursos constitucionales presentados ante tribunales inferiores. Puede emitir opiniones sobre la constitucionalidad de tratados, acuerdos, proyectos legislativos y leyes vetadas por el presidente, resolver problemas jurisdiccionales en materia de constitucionalidad, y elaborar doctrina y preceptos constitucionales deducidos de los recursos constitucionales.⁸⁴

81 Artículo 214 de la Constitución.

82 Artículo 215 de la Constitución.

83 En los varios intentos para convertir Guatemala en una democracia, la idea de una Corte de Constitucionalidad se erigió como uno de los objetivos. La iniciativa para su creación empezó en 1965, cuando Guatemala votó por un gobierno civil. Lo siguieron tres gobiernos militares sucesivos, y no fue hasta 1986 que se creó la Corte de Constitucionalidad. María Luisa Beltranena de Padilla "Guatemalan Constitutional Court", *Florida Journal of International Law*, 2000-2001, 26.

84 El Tribunal se puede ampliar en dos miembros (*vocales*) cuando tramita acciones de *amparo* frente a la Corte Suprema, el presidente o el vicepresidente. Artículo 272 de la Constitución.

Cortes de Apelaciones

Las *Cortes de Apelaciones*, los Tribunales Colegiados, y los demás tribunales de la misma categoría revisan las decisiones de los tribunales inferiores. Las Cortes de Apelaciones están compuestas por salas que determina la Corte Suprema.⁸⁵ Los miembros de las Cortes de Apelaciones son seleccionados por el Congreso, a partir de una lista de candidatos propuestos por una Comisión de Postulación que representa a las universidades, las facultades de derecho, el Colegio de Abogados y la Corte Suprema.⁸⁶

Actualmente existen 42 Cortes de Apelaciones en todo el país: ocho tribunales regionales mixtos, seis tribunales de derecho penal, cinco tribunales de derecho administrativo, cuatro de derecho civil, cuatro de derecho laboral, uno de derecho familiar, un tribunal especial para niños y adolescentes y un tribunal de segunda instancia sobre conflictos de cuentas y de competencia. La jurisdicción de estos tribunales depende de criterios temáticos y geográficos.

Tribunales de Primera Instancia (jurisdicción ordinaria)

Los Tribunales de Primera Instancia son los órganos inferiores y, por tanto, los primeros en escuchar los casos en función de la materia y el lugar.⁸⁷ Se encuentran organizados en las siguientes jurisdicciones temáticas: ¡derecho penal, delitos de drogas y medio ambiente, derecho civil, asuntos civiles y comerciales, derecho laboral, derecho de familia, niños y adolescentes, y niñez y adolescencia (penal).

Tribunales de Mayor Riesgo

Los Tribunales de Mayor Riesgo fueron creados en 2009, a propuesta de la CICIG, para atender los casos penales de perfil alto mientras se ofrecía mayores medidas de seguridad a jueces, abogados y testigos. Actualmente solo funcionan en la Ciudad de Guatemala, pero en el momento de la evaluación, estaban en proceso de apertura nuevas salas en Quetzaltenango.

85 Artículo 218 de la Constitución.

86 La comisión está presidida por un representante de los rectores de las universidades del país e incluye al Decano de la Facultad de Derecho de cada universidad del país, un número equivalente de miembros elegidos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente. Artículo 217 de la Constitución.

87 Ley del Poder Judicial, decreto 2-89 del Congreso.

Tribunal de Derecho Administrativo

El Tribunal de Derecho Administrativo atiende los recursos respecto de actuaciones de la administración pública, incluidos asuntos relacionados con contratos y licitaciones.⁸⁸

Tribunales de Paz y Tribunales Municipales

Los Tribunales Municipales atienden asuntos relacionados con ordenanzas municipales.⁸⁹ Los Tribunales de Paz, *entre otras cosas*, juzgan asuntos menores de competencia penal y civil y tienen la capacidad de aplicar multas.⁹⁰

Escuela de Estudios Judiciales

La Escuela de Estudios Judiciales es responsable de la formación de los jueces, los magistrados y los empleados del Poder Judicial.

El Consejo de la Carrera Judicial

El Consejo de la Carrera Judicial es responsable de las sanciones disciplinarias y administrativas y de las querrelas contra los jueces.⁹¹ El Consejo está compuesto por representantes de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, así como de los Juzgados de Paz, los Juzgados Ordinarios y personal auxiliar.⁹² El Consejo también es responsable del nombramiento de nuevos jueces, incluida la realización de las evaluaciones de desempeño de los jueces, los magistrados y el personal del Poder Judicial. El Consejo prepara informes sobre los candidatos que la Comisión de Postulación tiene en cuenta para la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones.⁹³

88 Artículo 221 de la Constitución.

89 Artículo 259 de la Constitución.

90 Ana Cristina Rodríguez Pineda, "Guide to Legal Research in Guatemala" (2015) [página web, se accedió el 19 de abril de 2018].

91 Decreto 2-89 del Congreso 32-2016.

92 Página web de la Corte Suprema de Justicia, "Consejo de la Carrera Judicial" (se accedió el 16 de mayo de 2018), disponible en: http://ww2.oj.gob.gt/csj/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=114.

93 Jessica Gramajo, 'Aprueban nuevas normas para jueces y magistrados', *Prensa Libre* (29 de junio de 2016).

II.c. Otras instituciones y organizaciones del estado de derecho

II.c.i. Procuraduría de Derechos Humanos

La *Procuraduría de Derechos Humanos* (PDH) se creó en 1986, según lo dispuesto en la Constitución actual adoptada un año antes. Se encarga de la supervisión del respeto a los derechos humanos mediante el examen de denuncias individuales, así como a través de la promoción de políticas y la educación pública.⁹⁴ Cada defensor es nombrado para un período de cinco años como miembro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, compuesta por integrantes de los partidos políticos representados en el Congreso durante el período correspondiente.

El defensor presenta un informe anual sobre derechos humanos a la Comisión.⁹⁵ La PDH ha demostrado ser una valiosa defensora de los derechos indígenas en Guatemala, y sus esfuerzos han sido destacados tanto regional como internacionalmente.⁹⁶ Ha sido reconocida por la CIDH, el Relator especial de la ONU sobre derechos indígenas, el PNUD⁹⁷ y la ABA⁹⁸. Debido a las amenazas contra el actual defensor del pueblo, el Sr. Jordán Rodas Andrade, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una medida cautelar a su favor y el de su familia inmediata.⁹⁹

II.c.ii. Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala

El *Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala* (CANG) se formó en 2001 con la misión de garantizar que los “profesionales del derecho ejerciesen su oficio en estricto cumplimiento de la Constitución, la justicia, la equidad, la responsabilidad y la ética, para cuyos fines fomentará la educación continua y la proyección social”.¹⁰⁰ El Colegio de Abogados y Notarios está compuesto de cuatro órganos diferentes: la Asamblea General, la Junta, el Tribunal Electoral y el Tribunal de Honor, que juzga denuncias contra abogados individuales.¹⁰¹

94 Sitio web de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, “Misión, visión y objetivos” (se accedió el 16 de mayo de 2018), disponible en: <https://www.pdh.org.gt/biblioteca/category/31-mision-vision-y-objetivos.html>.

95 Artículo 273 de la Constitución.

96 PNUD, “Más allá del conflicto, luchas por el bienestar: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 Resumen ejecutivo” (2016), 125. UNSG, Victoria Tauli-Corpuz y Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Relator Especial en Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos de los pueblos indígenas, Doc. de Naciones Unidas A/72/186 (2017), 14.

97 PNUD, “Más allá del conflicto, luchas por el bienestar: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 Resumen ejecutivo” (2016), 125.

98 American Bar Association (Asociación Americana de Abogados), “Tilted Scales: Social Conflict and Criminal Justice in Guatemala” (2014), 8.

99 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “IACHR Grants Precautionary Measure for Human Rights Ombudsman of Guatemala” (nota de prensa, 3 de noviembre de 2017).

100 “Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala” [página web, se accedió el 19 de abril de 2018].

101 Decreto 72-2001.

II.c.iii. El Instituto de Defensa Pública Penal

El *Instituto de Defensa Pública Penal* (IDPP) es responsable de ofrecer servicios de defensa penal a las personas que carecen de medios para costearse una representación legal. También tiene responsabilidades administrativas y de supervisión sobre los abogados que practican la defensa penal. El IDPP es una institución autónoma e independiente.¹⁰²

II.c.iv. Directorio de Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos

El *Directorio de Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos* se encarga de la resolución alternativa de disputas, lo que incluye el contacto con los líderes de comunidades locales y el establecimiento de sistemas de alerta temprana para identificar epicentros de conflictos sociales. También coordina y fomenta el uso de métodos de solución alternativa de conflictos a través de los Centros de mediación a nivel local.¹⁰³

II.c.v. Tribunal Electoral Supremo

El Tribunal Electoral Supremo es el organismo responsable de todos los asuntos relacionados con las elecciones políticas.¹⁰⁴

II.c.vi. Comisión Coordinadora de Modernización del Sector Justicia

La Comisión Coordinadora de Modernización del Sector Justicia se creó en 1997 para ayudar al cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos de Paz que afectasen al sector de la justicia. Procura realizar acciones conjuntas para la total modernización del sistema judicial y coordina los esfuerzos del sector de la justicia penal, ya que fomenta la modernización de las instituciones redirigiendo recursos económicos para lograr este objetivo. Está compuesta por el presidente del Poder Judicial y la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Ministro del Interior y el director del IDPP.

102 Artículo 1 del decreto 129-97.

103 Sitio web del Organismo Judicial de Guatemala, "Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos" (se accedió el 16 de mayo de 2018), disponible en: <http://www.oj.gob.gt/index.php/nosotros-dmasc>.

104 Artículo 223 de la Constitución.

II.c.vii. Facultades de Derecho

Hay facultades de derecho en 12 universidades privadas de Guatemala.¹⁰⁵ La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) es la única universidad pública que ofrece derecho como programa de estudios.

II.d. La Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala

Los Acuerdos de Paz prometieron el fin de décadas de represión política apoyada por el Estado, y el establecimiento de garantías legales e institucionales para el respeto de los derechos humanos, lo que incluía el desmantelamiento de las estructuras represivas y una reforma global de los sectores de la seguridad y la justicia. En virtud de los Acuerdos de Paz, el Estado se comprometió a respetar los derechos civiles y políticos, a fortalecer el sistema judicial y las instituciones de derechos humanos, a combatir la impunidad y a desarrollar programas de compensación para las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos apoyadas por el Estado y cometidas durante el conflicto.¹⁰⁶

A pesar del fracaso del referéndum constitucional de 1999 sobre la aplicación de los Acuerdos de Paz, ha habido significativos avances, como la creación de un Ministerio Público independiente, la Policía Nacional Civil (PNC) y el Instituto de Defensa Pública Penal, y la adopción de una ley de carrera judicial que mejoró la selección, la formación y la evaluación de los jueces. Esta evolución ha venido acompañada de una mejora de la tecnología y una mayor infraestructura judicial, de mayor acceso para las personas indígenas a través de la contratación de personal e intérpretes bilingües, y de la creación de Centros de administración de justicia en las zonas de mayoría indígena del país.¹⁰⁷

No obstante, persisten muchos problemas. La mayoría de los autores de los crímenes de guerra no ha rendido cuentas y la impunidad ha continuado por tanto siendo la norma, fomentando una extendida falta de confianza pública en la justicia. En distintos grados, las instituciones judiciales de Guatemala siguen sufriendo las mismas deficiencias que impedían su eficacia en la época de los Acuerdos de Paz: falta de recursos, insuficiente presencia en las zonas rurales, inadecuada formación y desarrollo profesional para funcionarios, corrupción y falta de coordinación.

105 Son la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Francisco Marroquín, la Universidad Rafael Landívar, la Universidad del Istmo, la Universidad Mariano Gálvez, la Universidad Mesoamericana, la Universidad Panamericana, la Universidad Rural, la Universidad San Pablo de Guatemala, el Centro Universitario de Oriente, la Universidad de Occidente y la Universidad Da Vinci.

106 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 25.

107 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 29.

II.d.i. Fuerzas de seguridad ilegales y crimen organizado

El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de los Acuerdos de Paz instaba expresamente a la disolución de las “fuerzas de seguridad ilegales y los mecanismos de seguridad clandestinos”.¹⁰⁸ Tales fuerzas ilegales se crearon durante el conflicto, dentro del aparato de seguridad del Estado, en especial de la inteligencia militar, para llevar a cabo operaciones de contrainsurgencia. Tras los Acuerdos de Paz siguieron funcionando y generando beneficios a través del crimen organizado, dentro de las instituciones del Estado y en el sector privado de la seguridad.¹⁰⁹ MINUGUA ha informado sistemáticamente sobre la existencia de estos grupos y su efecto negativo a la hora de consolidar el estado de derecho, la responsabilidad y el eficaz goce de los derechos humanos:¹¹⁰

... la capacidad operativa de estos grupos, sus vínculos con funcionarios públicos a nivel local y nacional y la impunidad que impera para la mayoría de sus acciones son factores que contribuyen en la creciente percepción de inseguridad por parte de la gente. ... siguen existiendo estructuras estatales clandestinas similares a las que existían durante el conflicto armado interno, así como otras estructuras que parecen estar relacionadas con el crimen organizado y que tienen vínculos corruptos con el aparato del Estado, incluido el sistema judicial...; parecen estar motivados por intereses económicos, políticos o incluso personales.¹¹¹

Los compromisos de los Acuerdos de Paz que ofrecerían mecanismos estatales para controlar a estos grupos como, por ejemplo, fortalecer las capacidades de investigación de la policía y los jueces, la inteligencia civil y los controles parlamentarios sobre los órganos de inteligencia no fueron implementados. De hecho, las redes de inteligencia de la época del conflicto quedaron con frecuencia intactas, supuestamente para combatir la delincuencia.¹¹² Gozando de impunidad, estas estructuras se reagruparon para perseguir intereses comerciales ilícitos y procurar influencia política. Como el Estado ya no cometía violaciones a los derechos humanos como una materia de su política, estos grupos permanecieron a la sombra, pero algunos de sus miembros ocuparon cargos clave del Estado y mantuvieron vínculos informales con la policía, los funcionarios de justicia y la inteligencia militar.¹¹³

108 “Para mantener un respeto ilimitado de los derechos humanos, no deben existir fuerzas de seguridad ilegales ni mecanismos de seguridad clandestinos. El Gobierno de Guatemala reconoce que tiene la obligación de combatir cualquiera de sus manifestaciones”. Acuerdos de Paz de Guatemala, Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, Compromiso IV.

109 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, párrafo 49.

110 MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/55/174 (2000), párrafo 73.

111 MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/55/174 (2000), párrafos 74 y 75.

112 Como ex Fiscal General, Claudia Paz y Paz afirmó: “el mejor ejemplo es el enriquecimiento de las sucesivas administraciones fruto del fraude en el cobro de las tasas de importación, lo que facilitaba la supervivencia de redes involucradas en el contrabando mediante la designación de conocidos agentes de inteligencia en el control aduanero”. Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 52-53.

113 MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/57/336 (2002), párrafo 52.

Durante el período que siguió a la guerra, las estructuras ilegales con frecuencia dirigían investigaciones penales paralelas que eran toleradas por las entidades estatales bajo el pretexto de que ayudaban a fiscales, jueces y víctimas, y facilitaban el uso eficiente de los recursos estatales. Un ejemplo de este sistema paralelo era la “*oficinita*”, presuntamente compuesta por agentes y ex agentes del Estado y por personas vinculadas a poderosos grupos económicos. Los fiscales permitían que se confiase en dichas investigaciones como pruebas en los juicios, a pesar de la falta de autoridad o competencia de aquellos que las llevaban a cabo. Muchas de estas “investigaciones” afectaban al resultado de los juicios, conduciendo a absoluciones o protegiendo a los autores reales de los delitos.¹¹⁴ MINUGUA denunció que dichas investigaciones ilícitas servían “para obtener la condena de delincuentes acusados o incluso para eliminarlos”.¹¹⁵

En 2003, surgió un claro patrón de violencia e impunidad posterior a la guerra que ha dejado a Guatemala con una de las tasas de homicidios más altas de Latinoamérica.¹¹⁶ Los defensores de los derechos humanos se convirtieron especialmente en el objetivo de los grupos ilegales y de los mecanismos de seguridad clandestinos.¹¹⁷ Las amenazas de muerte contra defensores de los derechos humanos investigadas por MINUGUA se multiplicaron por dos entre 1998 y 2002.¹¹⁸ Los jueces, fiscales y abogados también tuvieron que hacer frente a un mayor número de amenazas e intimidaciones en casos relacionados con derechos humanos, corrupción y tráfico de drogas. El gobierno no pudo ofrecer recursos para la protección adecuada, lo que obligó a la Corte Suprema a establecer su propia unidad de seguridad, pero esta fuerza no tenía personal, equipos ni fondos para la protección de todos los jueces que recibían amenazas.¹¹⁹

La preocupación internacional respecto de este clima de intimidación produjo las visitas del Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de los jueces en 1998 y 2001, del Representante especial de la Secretaría General de los defensores de derechos humanos en 2002 y de la Comisión Interamericana de derechos humanos en 2003.

114 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 51.

115 MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/55/174 (2000), párrafo 83.

116 El número de muertes violentas desde el final del conflicto aumentó de 3.200 en 1995 a 3.999 en 1997, se redujo a 2.655 en 1999 y, a continuación, se disparó hasta 3.600 en 2002. MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/58/566 (2003), párrafo 16.

117 Amnistía Internacional, “Guatemala: Guatemala’s Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations” (2002).

118 MINUGUA investigó 43 casos de amenazas contra activistas de los derechos humanos en 1998 (26 amenazas de muerte), 57 en 1999 (35 amenazas de muerte) y 77 en 2000 (34 amenazas de muerte). En el período 2001-2002, el número de casos aumentó considerablemente, llegando a 140 (63 amenazas de muerte) en 2001 y a 82 en 2002 (38 amenazas de muerte). MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/58/566 (2003), párrafo 18.

119 El Fiscal Especial de delitos contra el sector de la justicia recibió 212 denuncias en 2001-2002, de las cuales 43 incluían amenazas contra jueces, 30 contra abogados y 19 contra fiscales. En 2002, una multitud asesinó a un juez de paz; en 2003 un miembro de la corte de apelaciones de asuntos administrativos fue asesinado en lo que pareció ser un atraco y, pocos días después, un juez que trabajaba en casos de drogas a gran escala fue víctima de un intento de asesinato. Dos fiscales (entre ellos, el Fiscal Especial para los Defensores de Derechos Humanos) también fueron atacados. MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/58/566 (2003), párrafo 38.

En 2007 Philip Alston, Relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, resumió la situación en el país afirmando que “Guatemala es un buen lugar para cometer un asesinato porque casi seguro no se hallará al responsable”.¹²⁰ Los casos emblemáticos incluyen el asesinato en 2006 por parte de policías de élite de seis prisioneros que presuntamente organizaban operaciones delictivas desde dentro de la prisión *El Pavón*. El informe oficial sobre el incidente absolvió a los agentes al concluir que había existido un enfrentamiento con los reclusos asesinados.¹²¹ Aunque la Procuraduría de Derechos Humanos consideró que las muertes habían sido ejecuciones extrajudiciales,¹²² los fiscales del caso fueron posteriormente ascendidos.¹²³

Los constantes vínculos entre grupos ilegales y actores del sector de la justicia ayudan a explicar el alto nivel de impunidad de los delitos violentos en Guatemala. Funcionarios gubernamentales de alto nivel y MINUGUA rápidamente identificaron su existencia pero poco pudieron hacer para detenerlos.¹²⁴ Aunque el origen de estos grupos radica en el conflicto, pronto se asociaron con la delincuencia transnacional organizada, dando lugar a nuevas fuentes de corrupción y violencia. Se amasaron nuevas fortunas y los grupos clandestinos que sacaban provecho de la debilidad institucional reinante pronto abrieron la puerta a nuevos grupos más claramente asociados con el crimen organizado que competían directamente por el poder con las élites políticas y económicas.¹²⁵ Muchos en Guatemala vieron la necesidad de un actor externo con suficiente apoyo para investigar y procesar a los grupos ilegales de forma eficaz.¹²⁶

120 Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Philip Alston, Misión en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/4/20/Add.2 (2007), párrafo 18.

121 *Prensa Libre* (5 de septiembre de 2006).

122 Resolución del Defensor del Pueblo (27 de diciembre de 2006).

123 Cuatro años después fue procesado por manipulación del lugar del crimen en el asesinato de Víctor Rivera, un asesor del Ministerio del Interior que había estado implicado en el caso Pavón. CICIG, “Arrest against Rivera Case”, *Nota de prensa 004* (8 de abril de 2010).

124 En noviembre de 2001, el Presidente de la República declaró que las redes clandestinas y la mafia estaban incrustadas en el Ministerio del Interior y otras partes del Estado. Durante la reunión del grupo consultivo, el presidente reconoció que el Estado estaba minado de intereses corruptos. En mayo de 2002, la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia hizo públicos sus documentos de trabajo para establecer una política gubernamental a fin de combatir dichas estructuras. El Fiscal General de esa época denunció la existencia de estructuras de delincuencia organizada dentro de su institución. MINUGUA, Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/57/336 (2002), párrafo 53.

125 El asesinato de tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano y su conductor en febrero de 2007, llevó a un cambio decisivo a favor de la aprobación parlamentaria y judicial de la CICIG. Los principales sospechosos de este crimen fueron cuatro miembros de la PNC, quienes fueron arrestados y pocos días después ejecutados por un grupo de hombres armados mientras se les custodiaba en una prisión de máxima seguridad. El lugar del crimen fue manipulado y los cuerpos mutilados post-mortem, en un evidente esfuerzo por hacerlos parecer víctimas de la violencia “normal” en las cárceles. Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 50.

126 Claudia Paz y Paz Bailey, Georgetown University Law Centre, Open Society Foundations, “Transforming Justice in Guatemala: Strategies and Challenges Investigating Violent Deaths 2011-2014”, 52-53.

II.d.ii. Financiación y función de la CICIG

A finales de 2006, la ONU y el gobierno de Guatemala firmaron un acuerdo para establecer la *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG). Esta comisión representaba un compromiso, careciendo del poder independiente para iniciar procesos que se había debatido en versiones anteriores. El escándalo de la muerte de los tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano y su conductor provocó protestas nacionales e internacionales, cambiando el sentimiento el año electoral en el Congreso a favor de aprobar el establecimiento de la CICIG.¹²⁷ Tras una opinión consultiva favorable por parte de la Corte de Constitucionalidad en mayo, se produjo la ratificación del Congreso en agosto de 2007.

La CICIG se creó como un organismo independiente e internacional, concebido para ayudar al Ministerio Público, la policía y otros organismos relevantes en la investigación de delitos cometidos por miembros de grupos ilegales.¹²⁸ La Secretaría General de la ONU designa al director de la CICIG (el comisionado). A diferencia de otros mecanismos internacionales, la CICIG es una entidad de investigación independiente que opera con arreglo al derecho de Guatemala, y trabaja mano a mano con homólogos nacionales en el desarrollo de capacidades para investigar y procesar a grupos ilegales.¹²⁹ La CICIG es el primer mecanismo híbrido con una jurisdicción temática relacionada, no con las violaciones de los derechos humanos en el contexto del conflicto, sino más bien destinada a dismantelar el crimen organizado (el tribunal Hariri de Líbano quizás sea su comparación más cercana). En los enjuiciamientos, la CICIG se suma al Ministerio Público como *querellante adhesivo*, con el fin de ayudar a llevar casos importantes a juicio. También tiene la misión más amplia de recomendar reformas legales y políticas.¹³⁰

La CICIG funciona según un mandato de dos años, que ha sido ampliado en cuatro ocasiones por el gobierno guatemalteco desde 2009. Desde su creación, la CICIG ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación del sistema democrático y el estado de derecho de Guatemala. En 2009, se atribuyó a la CICIG haber impedido una crisis política cuando pudo excluir al entonces presidente de Guatemala de responsabilidad por el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg.¹³¹ En 2011, el “caso Portillo” dio a conocer una red de malversación de alto nivel, en la que estaba implicado el ex presidente Alfonso Portillo Cabrera, que se había apropiado de más de 15 millones de dólares del Ministerio de Defensa. Muy en particular, la investigación de 2015 sobre el caso de fraude aduanero “La Línea” impulsó las protestas anticorrupción de la “primavera guatemalteca” y finalmente forzó la dimisión del entonces presidente Otto Pérez Molina y de la vicepresidenta Roxana Baldetti.

127 ODHAG, “Deudas de la Transición; Ejecuciones Extrajudiciales de personas Estigmatizadas” (2007).

128 CICIG, “Agreement to establish CICIG” [página web, se accedió el 19 de abril de 2018].

129 WOLA, “The International Commission Against Impunity in Guatemala: A WOLA Report on the CICIG EXPERIENCE” (2015).

130 CICIG, “Agreement to establish CICIG” [página web, se accedió el 19 de abril de 2018].

131 Rosenberg hizo un video días antes de su muerte en que afirmaba que si le sucedía algo el responsable sería el entonces presidente Álvaro Colom. La CICIG investigó su muerte y al final descartó la implicación del presidente, procesando a dos grupos de antiguos oficiales de la PNC.

La contribución de la CICIG también se ha materializado mediante su apoyo a los cambios institucionales, la nueva legislación y la creación de capacidad institucional. Potenció la capacidad de investigación del Ministerio Público a través de la creación y la formación de la *Fiscalía Especial Contra la Impunidad* (FECI), creó una *Unidad de Métodos de Investigación Especial* (UME) en el Ministerio Público mediante un acuerdo que incluía a la policía y al Ministerio del Interior, alentó las reformas a la Ley contra el crimen organizado, permitiendo el uso de informantes confidenciales, introdujo nuevas normativas, protocolos y manuales para mejorar el Programa de protección de testigos existente al tiempo que también aseguró la cooperación internacional en la reubicación de testigos protegidos, y propuso la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo.

Más recientemente, la CICIG participó con las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de un proyecto de ley sobre sesenta reformas constitucionales, con especial interés en la reforma del sector justicia. En abril de 2016, una secretaría técnica compuesta por la CICIG, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Procuraduría de Derechos Humanos y el Ministerio Público desarrolló un proyecto de ley de reformas a la Constitución, y lo sometió a una consulta pública denominada “diálogo nacional para la reforma del sector justicia”. En octubre de 2016 las propuestas de reforma fueron presentadas como un esfuerzo por consolidar la independencia judicial a través del anclaje constitucional de la carrera judicial y la sustitución de las comisiones de postulación por un proceso de selección más meritocrático. Otro objetivo clave de la “Iniciativa 5179” propuesta fue la introducción del pluralismo jurídico mediante el reconocimiento constitucional de los sistemas de justicia consuetudinarios indígenas.

En los debates parlamentarios, se rechazaron propuestas más ambiciosas como la abolición de las comisiones de postulación, y el pluralismo jurídico. No obstante, fueron adoptadas enmiendas constitucionales que exigen que los procesos de selección judiciales no sean discriminatorios, introducen la incompatibilidad entre cargos judiciales y asociaciones externas o trabajos distintos a los del mundo académico, y refuerzan los méritos y criterios profesionales en las evaluaciones y los procesos de selección.¹³² A pesar de tales éxitos, la CICIG hace frente a importantes reveses y limitaciones.¹³³ Algunos casos importantes han finalizado en absolución, y reformas legislativas clave como, por ejemplo, la ley de la carrera judicial, se han estancado en el Congreso. Aunque la CICIG ha ayudado a reforzar determinadas fiscalías especializadas, el Ministerio Público sigue desbordado y sin presencia en gran parte del país.

132 Las enmiendas al artículo 205 implantan “concursos públicos que garanticen la igualdad y la no discriminación” como principio de la administración de justicia. El artículo 207 se modificó, entre otras cosas, para introducir la compatibilidad entre los cargos judiciales en ejercicio y el mantenimiento de cualquier otra forma de empleo o cargo en organizaciones políticas o religiosas, sindicatos, o cualquier otra profesión salvo las relacionadas con el mundo académico. El artículo 208 se modificó para que estableciese que todos los jueces y magistrados están sujetos a los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, transparencia, publicidad, méritos, estabilidad y especialización, reforzar la inamovilidad de los jueces pendientes de evaluaciones de desempeño, introducir la jubilación obligatoria a la edad de 75, y determinar que tres cuartas partes de los candidatos al puesto de magistrados en las Cortes de Apelaciones deben ser jueces, mientras que el resto deben ser abogados en ejercicio.

133 International Crisis Group, “Crutch or Catalyst: The International Commission Against Impunity in Guatemala”, *Latin America Report N°56*, (2016).

Otras instituciones que son esenciales para combatir la impunidad, en especial, la policía civil y el poder judicial, siguen siendo débiles, vulnerables a la corrupción y, con frecuencia, irresponsables en los casos de abuso.

En agosto de 2017 el presidente de Guatemala, Jimmy Morales, se enfrentó al actual director de la CICIG, Iván Velásquez, iniciando una nueva crisis política de lo que se interpretó ampliamente como un intento de obstruir los esfuerzos de la CICIG por luchar contra la corrupción y la impunidad. Después de que la CICIG y el Fiscal General anunciaran que intentarían despojar al presidente de su inmunidad para que se enfrentase a los cargos que había evitado en relación a las donaciones de campaña cuando era secretario general de su partido en 2015, el presidente declaró a Velásquez “persona non grata” y ordenó que abandonara el país de inmediato. Morales adujo que la medida era “un acto de lealtad a la nación” y acusó a Velásquez de presionar a miembros del Congreso para reformar la Constitución. El revuelo nacional e internacional fue tan grande que se produjeron protestas masivas en Guatemala por el claro interés propio en la propuesta de expulsión. Al cabo de algunos días, la Corte de Constitucionalidad inconstitucional declaró la expulsión.

A lo que siguió una campaña difamatoria contra la CICIG. Como Velásquez explicó al equipo de expertos de ILAC: “En 2015, cuando la lucha contra la corrupción estaba centrada de manera exclusiva en la corrupción del gobierno, el apoyo a la CICIG era absoluto. Posteriormente, cuando comenzaron las investigaciones que tenían como objetivo otros sectores, el apoyo se resquebrajó”. Esos otros sectores incluían casos en que fondos privados procedentes de empresarios, banqueros, magnates de la prensa, etc. fluían hacia el partido del ex presidente Otto Pérez Molina como medios para controlar las instituciones.¹³⁴ A pesar de que el intento del presidente de expulsar al director de la CICIG fracasó, el trabajo de la comisión siguió viéndose afectado por una campaña puesta en marcha con el fin de desacreditar tanto a la entidad como a sus dirigentes, mediante acusaciones de persecución política, intervencionismo y denuncias de que las acciones de la CICIG obstaculizaban la prosperidad económica de Guatemala.¹³⁵

134 Entrevista, miércoles, 18 de octubre de 2017.

135 Luis Alejandro Amaya, “La CICIG se defiende ante campaña de acusaciones en Guatemala”, CNN (9 de febrero de 2017).

III. Independencia del Sector Justicia

El principio de independencia del Poder Judicial ha sido reconocido como “costumbre internacional y principio general de derecho”,¹³⁶ y se ha establecido en numerosos tratados internacionales.¹³⁷

La independencia de las personas o los órganos que realizan funciones judiciales se considera *conditio sine qua non* para el cumplimiento de las normas de proceso debido, en tanto que derecho humano en el sistema interamericano.¹³⁸ La falta de dicha independencia impide el derecho de acceso a la justicia y fomenta la desconfianza en los tribunales.¹³⁹ En Guatemala, por ejemplo, donde el poder judicial nunca ha disfrutado de las condiciones necesarias para que sea considerado totalmente independiente, solo el 35% de la población confía en el Poder Judicial.¹⁴⁰

III.a. Independencia del Poder Judicial

El principio de la independencia judicial queda reflejado en la Constitución de Guatemala. Los artículos 154 y 203 establecen la independencia del poder judicial de los poderes ejecutivo y legislativo, y definen sanciones políticas y legales en caso de injerencia en los tribunales.¹⁴¹ Los artículos 12 y 207 de la Constitución abordan la independencia del poder judicial como garantía del derecho de las personas a un debido proceso,

136 Leandro Despouy, Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add (2009), párrafo 14.

137 La importancia de un poder judicial independiente ha sido reconocida por los siguientes instrumentos internacionales y regionales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 10); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14); la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 (párrafo 27); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8(1)); el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 6.1); y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 7.1). Algunos otros tratados internacionales más específicos también contienen disposiciones sobre la independencia e imparcialidad de los tribunales, como por ejemplo: la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 18.1); la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (artículo 11.3); el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra (artículo 75.4) y el Protocolo Adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (Artículo 6.2).

138 I/A Court H.R. *Case of the Constitutional Court v. Perú*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C N.º 71, párrafo 71. La Corte Interamericana ha sostenido que un juez que revisa un caso, no solo debe ser competente sino también independiente e imparcial. I/A Court H.R. *Case of Radilla Pacheco v. Mexico*. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C N.º 209, párrafo 273; véase también *Case of Ivcher Bronstein v. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C N.º 74, párrafo 112; y *Case of the 19 Tradesmen v. Colombia*. Sentencia del 5 de julio de 2004. Serie C N.º 109, párrafo 167.

139 Leandro Despouy, Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, Doc. de Naciones Unidas. A/HRC/8/4 (2008), párrafo 34.

140 PNUD, “Informe Regional de Desarrollo Humano. (2013-2014) Seguridad democrática con Rostro Humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina” (2013).

141 Asimismo, la Constitución impide que jueces y miembros del Poder Judicial excedan sus límites jurisdiccionales, en virtud del principio de separación de poderes.

estipulando que solo un juez competente, en virtud del procedimiento establecido legalmente, puede limitar los derechos fundamentales de una persona.

El artículo 205 desglosa la independencia judicial en cuatro componentes:

- a. Independencia funcional;
- b. Independencia económica;
- c. Inamovilidad de los jueces, salvo en casos y procedimientos de destitución expresamente indicados en la ley; y el
- d. derecho exclusivo de seleccionar el personal.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha insistido en que la independencia del Poder Judicial y su clara separación de las otras ramas del gobierno debe ser respetada y garantizada tanto por el ejecutivo como por el legislativo, en virtud del reconocimiento en la ley de la independencia del Poder Judicial, incluida la injerencia de los otros poderes del gobierno.¹⁴² Esta garantía se establece en la ley a través del reconocimiento del principio de separación de poderes. En la práctica, las garantías de la independencia del Poder Judicial deben asegurarse de diversas formas: la protección de la independencia económica, el nombramiento seguro de cargos, un proceso adecuado y transparente en la selección y el nombramiento de los jueces, el respeto por la independencia de los jueces en sus deliberaciones, decisiones y en el funcionamiento general del Poder Judicial, y procedimientos disciplinarios que ofrezcan garantías de proceso debido.¹⁴³ En 2009, el Relator especial de Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, observó que

...Guatemala ha mantenido una debilidad institucional generalizada, que se refleja en la ausencia de normas, políticas y medidas suficientes para hacer realidad el servicio público. Algunos sectores de la sociedad han intentado crear las condiciones que les permitan apropiarse de las instituciones para satisfacer sus propios intereses. El sistema judicial no es una excepción y actualmente corre el riesgo de caer bajo el control de intereses espurios como, por ejemplo, el tráfico de drogas y el crimen organizado.¹⁴⁴

El desafío parece seguir siendo tan fundamental como siempre, algo que prueba el hecho de que durante su visita a Guatemala, el equipo de expertos de ILAC recogió sistemáticamente las inquietudes de miembros de organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil e incluso instituciones públicas que se quejaban de que el sistema judicial es (en palabras de un entrevistado), “propiedad de estructuras de poder corruptas que nunca han sido desmanteladas”.

142 IACHR (CIDH), “Informe anual 2012”, *Doc. 34* (2013), párrafo 111. Consulte también, Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación n.º R (94) 12 sobre la independencia, la eficacia y el papel de los jueces. Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de octubre de 1994, en la reunión n.º 518 de subsecretarios, principio I. b)

143 IACHR (CIDH), “Guarantees for the Independence of Justice Operators, Towards Strengthening Access to Justice and the Rule of Law in the Americas” *Doc. 44*, (2013), párrafo 34 Véase también Leandro Despouy, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, *Doc. de Naciones Unidas. A/HRC/11/41/Add* (2009).

144 Leandro Despouy, Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, *Doc. de Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add* (2009).

A este respecto, a pesar de los esfuerzos institucionales por modernizar el sistema judicial, subsiste una serie de retos que amenazan o merman la independencia del Poder Judicial en Guatemala.

III.a.i. Independencia funcional

Resulta fundamental examinar si los agentes de justicia tienen las garantías de independencia que les permitirán desempeñar libremente sus funciones en el sistema de justicia. Este aspecto va más allá de los procedimientos y calificaciones para el nombramiento de jueces, e incluye también la garantía de su cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o el término de su mandato, si procede, las condiciones de ascenso, traslado, suspensión y cese de sus funciones, y la independencia real del Poder Judicial de injerencias políticas por parte de los órganos ejecutivo y legislativo.¹⁴⁵

La independencia funcional es la garantía de que las decisiones de los jueces solo estén sujetas al estado de derecho y a ninguna otra influencia, fundamentalmente respecto de los poderes ejecutivo y legislativo. La implicación del ejecutivo y el legislativo en la selección y el nombramiento de los agentes de justicia no es en sí una violación de la independencia judicial, pero representa un riesgo a la independencia de los miembros del Poder Judicial, debido a los niveles inherentemente mayores de politización de estos poderes más políticos.¹⁴⁶

Proceso de selección de los miembros del Poder Judicial

Un proceso de selección y nombramiento adecuados es condición *sine qua non* para garantizar la independencia de los agentes de justicia.¹⁴⁷ El derecho internacional ha establecido criterios mínimos para garantizar que los procedimientos seguidos en el nombramiento de agentes de justicia aseguren que disponen de las calificaciones necesarias para generar un sistema verdaderamente independiente que permita acceder a la justicia.¹⁴⁸

145 Leandro Despouy, Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add (2009), párrafo 52.

146 CIDH, "Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, Doc. 44, (2013).

147 I/A Court H.R. *Case of Palamara Iribarne v. Chile*. Merits, Reparations and Costs. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C N.º 135, párrafo 156; *Case of the Constitutional Court v. Peru*. Merits, Reparations and Costs. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C N.º. 71, párrafo 75. Véase también, *Case of Chocrón Chocrón v. Venezuela*. Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Sentencia del 1 de julio de 2011. Serie C N.º 227, párrafo 98; *Case of Apitz Barbera et al. ("First Court of Administrative Disputes") v. Venezuela*. Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C N.º. 182, párrafo 138.

148 Si no se cumplen los parámetros básicos para seleccionar y nombrar a los agentes del órgano de la justicia, a las autoridades que participan en el proceso se les otorgará un amplio margen de discreción, con lo cual puede que las personas seleccionadas no sean las idóneas. I/A Court H.R. *Case of Reverón Trujillo v. Venezuela*. Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Sentencia del 30 de junio de 2009. Serie C N.º 197, párrafo 74.

El Relator especial y la CIDH han señalado que uno de los problemas principales en algunos países es que los sistemas de selección están politizados, un inconveniente que a menudo comienza con el proceso para seleccionar a los miembros de categoría más alta del sistema de justicia, y se extiende a los nombramientos inferiores hasta afectar a todo el aparato judicial.¹⁴⁹

El sistema legal de Guatemala, según la interpretación de un fallo de la Corte de Constitucionalidad de 2007, define procesos independientes para la selección de jueces y magistrados: uno para jueces ordinarios en tribunales inferiores y otro, en la escala más alta de la jerarquía judicial, para magistrados de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones.¹⁵⁰ En la práctica, el fallo ha supuesto que el proceso para la selección de los jueces inferiores sea más meritocrática, mientras que la selección de las autoridades más altas del Poder Judicial no está estrictamente sujeta a la premisa de tener en cuenta las evaluaciones y el mérito de la Ley de la Carrera Judicial, y por tanto, es más susceptible a influencias políticas.

Tras las reformas constitucionales de 1993, los magistrados de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones son seleccionados por el Congreso a partir de una lista corta de candidatos propuestos por la Comisión de Postulación. Tras los controvertidos procesos de selección del Fiscal General en 1999 y 2005, el Congreso adoptó una Ley sobre Comisiones de Postulación en 2009 que ampliaba este proceso, para regular también la selección del Fiscal General y la Procuraduría de Derechos Humanos. La composición de las Comisiones de Postulación responsables de la elección de los magistrados de la Corte Suprema y de los magistrados de las Cortes de Apelaciones, en cada caso, varía ligeramente pero ambas están compuestas por miembros procedentes, fundamentalmente, del *Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala*, (CANG) los decanos de las facultades de derecho y miembros del Poder Judicial.

La Comisión de Postulación de la Corte Suprema se compone de 34 miembros, que comprenden:

- un representante elegido como miembro que ejerce la presidencia por los presidentes de las universidades de Guatemala;
- 11 decanos de facultades de derecho;
- 11 representantes del Colegio de Abogados; y
- 11 jueces de apelación designados por la Asociación de Magistrados de las Cortes de Apelaciones.

149 Gabriela Knaul, Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/23/43/Add.4 (2013), párrafo 79.

150 Un fallo de 2007 de la Corte de Constitucionalidad decidió que solo las promociones y los nombramientos de los jueces ordinarios quedarían sujetos a evaluaciones de desempeño, mientras que éstas no se considerarían premisas para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y los miembros de las Cortes de Apelaciones. Corte de Constitucionalidad de Guatemala, N.º de caso 1903-2003, 2183-2003 y 2261-2003 (2007).

La Comisión de Postulación de los jueces de Cortes de Apelaciones se compone de 34 miembros, que comprenden:

- un representante elegido como miembro que ejerce la presidencia por los presidentes de las universidades de Guatemala;
- 11 decanos de facultades de derecho;
- 11 representantes del Colegio de Abogados; y
- 11 magistrados de la Corte Suprema designados por la Corte Suprema de Justicia.

En ambos casos, el proceso de selección consta de 13 pasos:

1. Se realiza una convocatoria de candidatos para la composición de la Comisión de Postulación al menos cuatro meses antes de que finalice el plazo del cargo público titular;
2. Se constituye la Comisión, en la que los miembros son elegidos por sus instituciones colegiadas (salvo los decanos de las facultades de derecho) y prestan juramento ante el Congreso;
3. La Comisión adopta un plan de trabajo que incluye un plazo de actividades, normas de procedimiento, cualificaciones de la persona seleccionable y criterios de evaluación, incluida una tabla de clasificación (ranking);
4. Se efectúa una selección inicial, eliminando a los candidatos que no cumplan con los requisitos legales básicos;
5. La Comisión realiza las comprobaciones de antecedentes de los candidatos restantes a través de los registros públicos, incluidos los de las juntas disciplinarias como, por ejemplo, el Consejo de la Carrera Judicial y el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados;
6. La Comisión divulga una pequeña lista de candidatos;
7. Durante un período de cinco días, cualquier persona puede cuestionar la capacidad, la honorabilidad o la conveniencia de cualquier candidato que permanezca;
8. La Comisión responde a todas las objeciones con una resolución definitiva en cada caso;
9. La Comisión goza de discreción para concertar entrevistas públicas a los candidatos con resultados más altos;
10. La Comisión realiza una evaluación, clasificando a los candidatos en función de su experiencia profesional y de los criterios de clasificación que haya determinado la Comisión;
11. La Comisión vota a viva voz y con la motivación obligatoria de generar una lista definitiva compuesta por todos los candidatos que reciban el apoyo de dos tercios de la Comisión;
12. La Comisión envía la lista definitiva al Congreso;
13. El Congreso elige a los magistrados de la Corte Suprema o las Cortes de Apelaciones mediante el voto de dos tercios de sus miembros.

Los reproches a este proceso se han centrado en el equilibrio alcanzado entre los elementos políticos y meritocráticos, y en el riesgo de caer en el clientelismo, o en un enfoque *do ut des* que ponga en peligro la integridad del resultado. Por ejemplo, la elección de 2014 de los magistrados de la Corte Suprema fue criticada por observadores nacionales e internacionales, por errores como la adopción de criterios de evaluación que favorecían la antigüedad profesional por encima del mérito, la realización de entrevistas perentorias que duraban menos de cinco minutos, la incapacidad de los miembros de la Comisión a la hora de explicar sus votos, y la falta de oportunidades propicias para desafiar a los candidatos.¹⁵¹

El Relator especial de la ONU para la Independencia Judicial instó a las autoridades a plantearse repetir el proceso de selección al considerar que “no se había realizado de acuerdo con las normas internacionales, en concreto en lo relacionado con su objetividad y transparencia, algo que afectaba a la independencia judicial del país”¹⁵². Impunity Watch afirmó que los candidatos elegidos en 2014 participaron en campañas abiertamente políticas y buscaron el apoyo para ser elegidos de “padrinos políticos”.¹⁵³ Durante la misión de ILAC, los jueces confirmaron que sigue existiendo tal politización de las candidaturas.

Por consiguiente, los expertos de ILAC hemos oído con frecuencia que se considera que los miembros de la Comisión de Postulación actúan como representantes de grupos de interés o participan en el clientelismo generalizado en vez de ser evaluadores objetivos.¹⁵⁴ Existen pruebas de que un proceso destinado a distanciar la política de la selección judicial confiando en actores del sector de la justicia como el Colegio de Abogados y Notarios y las facultades de derecho, solo ha servido para politizar a estos actores.¹⁵⁵

Aunque el Colegio de Abogados y Notarios es una entidad privada, ejerce diversas funciones públicas, entre ellas su papel en el proceso de selección judicial. En consecuencia, sus procesos de elección internos se han convertido, presuntamente, en campos de batalla para diferentes intereses.¹⁵⁶ Desafortunadamente, los miembros del equipo de ILAC concurrimos a una reunión programada con el Colegio de Abogados y Notarios, solo para que se nos informase de que aquella se había cancelado y que no se podía programar otra reunión.

151 WOLA, CEJIL, DPLF, GHRC, DPLF, PI, Open Society Justice Initiative, “Organizaciones internacionales se pronuncian frente a la suspensión del proceso por genocidio en Guatemala no respetaron normas internacionales” (2015).

152 Gabriela Knaul, Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/23/43/Add.4 (2013).

153 Impunity watch, “Policy Brief: Comisiones de Postulación e Independencia Judicial en Guatemala” (2014).

154 En palabras de un observador, el proceso ha sido “pervertido desde dentro”. Bill Baretto, “El sistema de comisiones es bueno, pero en la práctica se ha pervertido” *Plaza Pública* (7 de octubre de 2014).

155 Steven Dudley, “The War for Guatemala’s Courts. How political, corporate and criminal interests seek to influence Guatemala’s justice system”, *Insight Crime*, (2014).

156 Los procesos de elección internos del Colegio de Abogados y Notarios se han descrito como “oscuros” y con escasa rendición de cuentas clara. El Colegio de Abogados y Notarios recibe financiamiento público pero alega no estar sujeto a escrutinio de la Contraloría General o mediante la Ley de Acceso a la Información Pública. No emite un informe público sobre sus elecciones, o en relación con el financiamiento de campañas. Aproximadamente 7.000 de los 20.000 afiliados participan en las elecciones. Gabriel Woltke, “La pelea por el MP (y el Estado) comienza en esta elección olvidada”, *Nómada* (2 de enero de 2017).

Los expertos no pudimos por tanto oír los puntos de vista del Colegio de Abogados y Notarios en relación con las preocupaciones expresadas por muchos otros actores sobre su función.

El equipo de expertos de ILAC también escuchamos las quejas de numerosos interlocutores respecto de que el papel de las facultades de derecho en las Comisiones de Postulación se ha vuelto tan politizado, que algunas facultades de derecho presuntamente solo existen para influir en los procesos de selección judicial. Desde la introducción del proceso de la Comisión de Postulación, el número de facultades de derecho ha pasado de cuatro a más de diez, y algunas de ellas han sido tachadas de “facultades fantasma” sin estudiantes, graduados o becas suficientemente evidentes. Intereses externos financian supuestamente estas instituciones con la única finalidad de ocupar un sitio en estas Comisiones.

La existencia de estos importantes interrogantes sobre el proceso de selección de magistrados para la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones también complica la neutralidad que se percibe en los magistrados que han sido seleccionados por estos medios, y de quienes se espera que en el futuro ejerzan un papel objetivo en las Comisiones de Postulación. Numerosos interlocutores expresaron a los expertos de ILAC que una amplia mayoría percibía el Poder Judicial como corrupto y politizado. Algunos jueces informaron a los expertos que habitualmente les ofrecían (y ellos rechazaban) sobornos, lo que refuerza la idea de que la corrupción es más la norma que la excepción.¹⁵⁷

Amenazas internas de la independencia judicial

El equipo de expertos de ILAC también recibió información sobre las potenciales amenazas a la independencia judicial desde dentro del propio Poder Judicial. También hay casos documentados que sugieren que la independencia funcional está debilitada por la excesiva concentración de funciones administrativas dentro del Poder Judicial y, lo que es más importante, por la cooptación de la judicatura al más alto nivel por parte de grupos ilegales. Algunos integrantes del sistema judicial contaron al equipo de ILAC que en 2014 surgió un movimiento de aproximadamente 50 jueces que hizo un llamamiento por la mejora de la integridad de la judicatura guatemalteca. Este grupo se enfrentó a represalias en forma de amenazas de traslado, denegación de personal y materiales, así como otras medidas similares que aparentemente pretendían tener un efecto paralizador. Actualmente hay poco apoyo en la Corte Suprema a este movimiento.

157 Helen Mack, directora de la Fundación Myrna Mack y miembro de la *Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Modernización del Sector Justicia* expuso que: “Lo que estamos observando en esta distorsión es que los jueces más corruptos son los que se quedan, aquellos con contactos, los que forman parte de la estructura. Los jueces buenos, porque hay jueces buenos, no todos son corruptos, están señalados, estigmatizados y acaban expulsados de la carrera judicial. Carlos Arrazola, ‘Estas son las Comisiones de Postulación más deslegitimadas,’ *Plaza Pública* (15 de septiembre de 2014).

El caso Blanca Stalling: uno de los ejemplos más reveladores de amenazas a la independencia del Poder Judicial que surge de dentro de la judicatura es el caso de la magistrada de la Corte Suprema Blanca Aida Stalling Dávila, que se hizo público en febrero de 2017, cuando la policía detuvo a la Sra. Stalling acusada de tráfico de influencias. El juez Carlos Giovanni Ruano Pineda había presentado una queja contra Stalling, afirmando que el 16 de septiembre de 2016 fue citado por la Corte Suprema de Justicia, donde ella procedió a pedirle que ayudase a su hijo, que por entonces estaba acusado en un caso de fraude que estaba siendo juzgado por el juez Pineda. El juez Pineda grabó la conversación con la magistrada.¹⁵⁸ En febrero de 2017, el Congreso retiró la inmunidad de Stalling, y en mayo de 2017 fue apartada de su cargo en la Corte Suprema de Justicia por el Consejo de la Carrera Judicial. Permanece en prisión preventiva mientras continúa su juicio.

Stalling era ya una figura controvertida relacionada con varias investigaciones penales: intentó presuntamente bloquear el proceso de destitución contra el ex presidente Otto Pérez Molina, y estaba vinculada a otro intento de influencia en el caso “La Línea” de 2015.¹⁵⁹ También se rumoreaba que la Sra. Stalling había creado una poderosa estructura dentro del Poder Judicial; había sido directora del Instituto de Defensa Pública Penal de 2004 a 2014, y fiscal y asesora del ex presidente Álvaro Arzú. El caso Stalling reveló las presiones a que estaban expuestos los jueces de nivel inferior, en un contexto en que el poder administrativo y la jurisdicción de apelaciones está concentrado en una única Corte Suprema y los nombramientos en todos los niveles más altos se realizan a través de un proceso sin suficientes garantías para asegurar que el mérito supere a la influencia inadecuada.

En dicho contexto, la combinación de incapacidad del sistema político para ofrecer suficientes recursos con los que permitir que los jueces trabajen de manera eficaz, y la incapacidad de los dirigentes del Poder Judicial para establecer rutinas y procedimientos profesionales pueden crear una situación en la que los jueces que actúan de manera independiente puedan ser castigados con medidas que, si se cuestionasen, pueden achacarse a la falta de recursos o a los caprichos de la burocracia.

Por ejemplo, los expertos de ILAC hablaron con jueces de los Tribunales de Mayor Riesgo, recientemente creados, que habían observado una distribución arbitraria de la carga de trabajo que afecta tanto al tipo como al número de casos llevados por cada juez, y que se puede utilizar para recompensar o castigar. Algunos jueces que habían fallado contra figuras asociadas con el ejército y las fuerzas de seguridad en casos relacionados con crímenes de guerra, ahora se encuentran prácticamente sin casos que decidir, lo que los expone a evaluaciones de desempeño malas por no resolver suficiente cantidad de aquellos. Mientras tanto, a otro juez que actualmente trabaja en un importante, complejo y controvertido caso, se le ha dado una carga de trabajo adicional excesiva, lo que lo expone el riesgo de una mala evaluación por no poder hacerle frente.

158 CICIG, “Capturan a la Magistrada Blanca Stalling Dávila” *Comunicado de Prensa 014* (2017).

159 Soy592, “¿Quién es la magistrada Blanca Stalling?” (8 de febrero de 2017).

En virtud de la *Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo*, la Sala de Derecho Penal de la Corte Suprema asigna casos a las salas de los Tribunales de Mayor Riesgo a petición del Ministerio Público. No obstante, la ley no regula este proceso más detenidamente, y la Sala de Derecho Penal todavía debe definir un sistema objetivo, predeterminado e imparcial para asignar estos casos. El resultado, una asignación desigual de casos, es claramente arbitraria en el mejor de los casos, e incompatible con las normas internacionales. El Relator especial de Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados ha indicado que “el método de asignación de casos en la judicatura es fundamental para garantizar la toma de decisiones independiente de los jueces” y recomendó el desarrollo de “un mecanismo para asignar casos judiciales de manera objetivo”.¹⁶⁰

En el presente caso, existen muchos indicios para creer que la discreción para asignar casos a voluntad no solo es arbitraria, sino que se ha abusado activamente de ella para castigar a jueces que hayan actuado de forma independiente. Dado que una sola autoridad (la Corte Suprema) tiene el control plenario no solo de la asignación de casos sino también del sistema de evaluación y la posibilidad de denegar ascensos o trasladar jueces, el Poder Judicial guatemalteco está, desde cualquier criterio, lejos de haber creado garantías para la toma de decisiones independiente de los jueces.

III.a.ii. Independencia económica

Para que los jueces gocen de independencia económica, el Poder Judicial debe ser independiente de otros órganos de gobierno y los jueces deben estar libres de presiones internas, que se aplican con vistas a interferir en su trabajo. La Constitución establece una partida presupuestaria mínima anual a la judicatura de no menos del 2% de los ingresos nacionales ordinarios del Estado, al tiempo que también reserva los ingresos de actividades relacionadas con la administración de justicia solamente para el uso del Poder Judicial. La Corte Suprema es constitucionalmente responsable de la aprobación del presupuesto del Poder Judicial, mientras que la Tesorería está obligada a transferir partidas presupuestarias a la judicatura cada mes de forma autónoma, por ejemplo, sin ninguna intervención de los poderes legislativo o ejecutivo. Aunque la Constitución garantiza claramente la independencia económica del Poder Judicial en principio, los retrasos conocidos a la hora de entregar las transferencias mensuales de la Tesorería se pueden considerar una amenaza para la independencia judicial.¹⁶¹

La independencia económica implica no solo que los jueces sean autónomos en el uso de sus recursos, sino también que estos recursos sean suficientes para garantizar una adecuada administración de justicia.

160 Leandro Despouy, Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add (2009), párrafos 46-47.

161 ICJ, “La Independencia Judicial en Guatemala” (2016).

Sin embargo, muchos de los jueces y empleados judiciales consultados por el equipo de expertos de ILAC expresaron su preocupación por la insuficiencia de recursos, incluida la falta de personal calificado, espacio físico, integridad personal y medidas de seguridad débiles, y asignación arbitraria de los recursos. La Corte Suprema es responsable del diseño y la aprobación del presupuesto judicial, pero no cuenta con criterios objetivos y procedimientos desarrollados para la asignación de recursos dentro del Poder Judicial, ni procesos de toma de decisiones transparentes, lo que hace difícil entender los motivos de los aparentes errores de asignación identificados por muchos jueces.

Una falta objetiva de recursos parece afectar a jueces de todas las instancias a lo largo del país, como ha observado el equipo de ILAC durante sus múltiples visitas a juzgados tanto de la capital como de las provincias. Los expertos de ILAC testimoniamos la ausencia de personal de seguridad en las instalaciones judiciales situadas fuera de Ciudad de Guatemala, los espacios de almacenamiento inadecuados para el archivo de casos, las oficinas abarrotadas y otras importantes deficiencias. Sorprendentemente, la evidencia de falta de recursos resultó más llamativa en los Tribunales de Mayor Riesgo recientemente creados para desempeñar un papel fundamental en la lucha de Guatemala contra la impunidad. Dada la importancia vital de este problema para el país, así como los riesgos de seguridad que conlleva y la necesidad de procesar de forma eficaz los casos altamente complejos, la negación de recursos a estos tribunales se presentó como una deficiencia flagrante y difícilmente justificable.

No obstante, los jueces de los Tribunales de Mayor Riesgo alegaron que las deficiencias de recursos dificultan su posibilidad de procesar casos, producen demoras innecesarias, y hasta implican una amenaza para su propia seguridad. Los jueces que hablaron con los expertos de ILAC informaron sobre la falta de personal auxiliar y material de oficina como, por ejemplo, papel y fotocopiadoras, lo que disminuye su capacidad para procesar el enorme papeleo relacionado con casos complejos. Los jueces del recién creado Tribunal de Mayor Riesgo “D”, también informaron que la falta de una sala destinada a audiencias producía con frecuencia la suspensión de éstas, conllevando demoras innecesarias en casos urgentes.

El equipo de ILAC que visitó los Tribunales de Mayor Riesgo se topó con la incapacidad para garantizar el acceso seguro y fiable a salas de juzgados y espacios destinados a oficinas. Al llegar, el equipo se encontró con que no funcionaba la mitad de los ascensores de la torre de varios pisos que aloja a los tribunales. Aquellos que funcionaban ya estaban llenos de personas que habían entrado desde el garaje del edificio cuando llegaron al vestíbulo principal, lo que significaba que la única forma de acceder a los pisos superiores era bajar por las escaleras hasta el segundo subsuelo, esperar entre un público variado de personal, visitantes, abogados, sospechosos esposados y policías, antes de poder apretujarse en los ascensores llenos por encima de su capacidad para subir. Desde el punto de vista de la eficacia, la seguridad y la accesibilidad de los tribunales, la situación solo podría describirse como distante de lo ideal.

No menos preocupante, la falta de recursos destinados a ofrecer medidas de seguridad adecuadas a los jueces (y especialmente, a los jueces de mayor riesgo) supone una grave amenaza a su integridad personal. A pesar de las repetidas peticiones verbales y por

escrito a la Corte Suprema solicitando una seguridad mejor, las respuestas han sido totalmente inadecuadas.¹⁶² Por ejemplo, la jueza Erika Aifán mencionó que le habían asignado vehículos que no funcionaban, y personal de seguridad sin entrenamiento ni supervisión. En un caso, se le asignó a un agente un arma de fuego que no funcionaba. Algunos agentes de seguridad no trabajaban la jornada completa, saliendo sin permiso durante las sesiones del tribunal cuando debían estar presentes. Los agentes negligentes no sufren consecuencias más allá de su traslado a un puesto diferente. Los jueces informaron que habían solicitado al presidente de la Corte una evaluación del riesgo general solo para ver el proceso totalmente empantanado en una defensa de un agente de seguridad concreto.

Los riesgos que ello implica no son teóricos. Los jueces de los Tribunales de Mayor Riesgo informaron sobre numerosas amenazas, así como de casos en los que habían sido seguidos y acosados.¹⁶³ Algunos de los jueces sugirieron que casos que incluían litigantes especialmente peligrosos podían asignarse como forma de control o castigo. A la jueza Yassmín Barrios Aguilar, por ejemplo, se le asignó un caso que implica a miembros de bandas, y recibió amenazas de muerte. El juez Pablo Xitumul informó que había recibido amenazas de miembros de bandas y que durante un juicio penal difícil que llevaba, su hijo fue atacado y tiroteado tres veces. Los jueces también han estado sujetos a campañas de difamación como acusaciones de homosexualidad o hijos fuera del matrimonio con personal de la corte, que estaban pensadas para estigmatizar a los jueces en el contexto de una sociedad conservadora como la de Guatemala.

Por último, algunos de los jueces sugirieron que pueden estar sujetos a espionaje o supervisión ilegal. En un momento dado, la jueza Erika Aifán observó que había una cámara de vigilancia colocada para registrar lo que decía cerca de su mesa de despacho; posteriormente supo que esto también había ocurrido en otros despachos de jueces. Cuando informó del asunto a la Corte Suprema, las cámaras se quitaron pero sin que se brindara una explicación o identificación de la parte responsable. En otro momento, la jueza Aifán descubrió una cadena de clips de papel que colgaban fuera de la ventana de su oficina, y le informaron que este dispositivo podía usarse como antena. Al igual que ocurrió con las cámaras, el dispositivo también se quitó sin explicación.

162 La Corte Suprema de Justicia es responsable de la seguridad personal de los jueces, con recursos que pertenecen al Órgano Judicial. El Poder Judicial tiene su propio Departamento de Seguridad, a cargo, entre otras cosas, de la evaluación de los riesgos de seguridad de los jueces.

163 La CIDH llegó a conclusiones similares en su reciente informe: “El informe también confirma la preocupante situación de los agentes de justicia en el país, los cuales hacen frente a acusaciones, acoso, campañas difamatorias, agresiones y amenazas a su vida e integridad, especialmente cuando participan en casos de corrupción de gran impacto, violaciones graves de los derechos humanos o casos con importantes intereses económicos en juego”. IACHR (CIDH), *The Situation of Human Rights in Guatemala*, (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17), 31 de diciembre de 2017.

III.a.iii. Evaluaciones profesionales, regímenes disciplinarios y mandato de los jueces

La importancia de la inamovilidad judicial en relación con el principio de independencia judicial ha sido reconocida por directrices internacionales como, por ejemplo, los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre la independencia del Poder Judicial, adoptados en 1985.¹⁶⁴ El mandato ayuda a proteger a los jueces de influencias externas que puedan poner en peligro su independencia. La Constitución guatemalteca establece la inamovilidad de los jueces ordinarios, con las únicas excepciones de lo dispuesto por la ley, pero también determina que: “los cargos de magistrados de cualquier categoría y de los jueces ordinarios serán designados para una duración de cinco años, con la posibilidad de reelección y renovación de nombramiento, respectivamente. Durante este período de tiempo, no se pueden apartar ni suspender, salvo en aquellos casos y mediante las formalidades estipuladas en la ley”. La Constitución también establece que los jueces y magistrados “no sean apartados, suspendidos, trasladados o jubilados a la fuerza, si no en virtud de una justificación legal y cumpliendo con todas las garantías legales”.¹⁶⁵

Aunque estas disposiciones constitucionales son sólidas, el mandato legal de los jueces en Guatemala solo se puede evaluar a la luz del efecto de la legislación secundaria y la implantación de procedimientos relacionados con el régimen disciplinario, las sanciones, los traslados y las evaluaciones profesionales de los miembros del Poder Judicial.

Régimen disciplinario

La independencia del Poder Judicial también requiere rendición de cuentas y los regímenes disciplinarios judiciales constituyen un mecanismo para lograr este objetivo.¹⁶⁶ No obstante, también se reconoce que dichos regímenes pueden amenazar la independencia judicial y convertirse en mecanismos de intimidación si no se utilizan correctamente, se manipulan o están mal concebidos.

En junio de 2016, el Congreso aprobó la Ley de la Carrera Judicial, que estableció un nuevo régimen disciplinario para miembros del Poder Judicial. La ley aprobada introdujo categorías de comportamientos prohibidos (conducta inapropiada leve, grave y muy grave), y creó Juntas de Disciplina Judicial, con capacidad para aplicar todas las sanciones disciplinarias a jueces próximas al despido (*destitución*), que requiere de una decisión de la Corte Suprema. Las juntas están compuestas de dos magistrados de las Cortes de Apelaciones y de un juez ordinario; las actividades de investigación las lleva a cabo la *Supervisión General de Tribunales* de la Corte Suprema.

164 Equipo de proyecto de la Red Europea de Consejos de Justicia, “Development of Minimum Judicial Standards III. Minimum Standards regarding evaluation of professional performance and irremovability of members of the judiciary. Informe 2012-2013” (2016).

165 Sala Constitucional, N.º de caso 657-94, 70.

166 ICJ, “Judicial Accountability: A Practitioner’s Guide” (2016).

La ley establece sanciones preestablecidas y garantías para los principios clave, incluido el derecho de los jueces a únicamente ser investigados y sancionados por una autoridad con competencias jurisdiccionales.¹⁶⁷

Muchos observadores elogiaron esta reforma.¹⁶⁸ No obstante, los jueces expresaron preocupación por aspectos del nuevo régimen disciplinario, entre ellos, las descripciones demasiado vagas de los comportamientos prohibidos y la potencial duplicación de las sanciones penales y administrativas por la misma conducta inapropiada, habiendo algunos jueces que temían la posibilidad de una “caza de brujas” contra ellos. En enero de 2016, dos asociaciones de jueces, el *Instituto de Magistrados* y la *Asociación de Jueces y Magistrados* presentaron impugnaciones a la ley que la Corte de Constitucionalidad todavía tiene que resolver.

Los observadores han subrayado la importancia del apoyo internacional y el control del proceso de disciplina judicial. Aunque el abuso del proceso disciplinario para sancionar a jueces competentes y honestos es una preocupación importante, el riesgo de no sancionar a jueces deshonestos y corruptos no es menos acuciante. Helen Mack, de la *Fundación Myrna Mack* informó a ILAC sobre su preocupación de que hasta el 90% o incluso el 95% de los jueces puedan ser corruptos. Ella ha presentado denuncias contra algunos de ellos, pero no han prosperado. Afirmó que cuando la CICIG propuso reformas en la investigación y las sanciones por conducta inapropiada, los jueces las rechazaron de forma uniforme. La Sra. Mack hizo hincapié en la importancia de los cambios institucionales y su sólida creencia en que la supervisión judicial debe llevar a cabo un organismo independiente de la Corte Suprema. Sostuvo que un fondo previsto para la evaluación judicial había sido desviado para otros fines por la Corte Suprema.¹⁶⁹

Competencia exclusiva sobre los procedimientos disciplinarios contra jueces y magistrados

Una característica importante de los regímenes disciplinarios judiciales es que las facultades de supervisión deben ejercerse por una autoridad autónoma compuesta por pares de los jueces impugnados, para garantizar la independencia de influencias externas. En este contexto, una de las violaciones más graves de la independencia judicial identificada por ILAC está relacionada con el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios. Este tribunal se ha atribuido a sí mismo la competencia de sancionar a los jueces por presunta conducta inapropiada cometida en el curso de ejercer los poderes judiciales. Al parecer, esta práctica se está convirtiendo en un mecanismo para que los abogados privados intimiden o “castiguen” a los jueces.

167 ICJ, “La Independencia Judicial en Guatemala” (2016).

168 Jessica Gramajo, ‘Aprueban nuevas normas para jueces y magistrados’, *Prensa Libre* (29 de junio de 2016).

169 Entrevista, lunes, 16 de octubre de 2017.

El Tribunal de Honor justifica su competencia argumentando que la *Ley de Colegiación Profesional Obligatoria*) establece que todas las asociaciones profesionales son responsables de supervisar el desempeño ético y legal de sus afiliados. Además, aduce que no hay violación del principio de que la acción legal no se puede instituir dos veces para la misma causa de acción (*non bis in idem*) ya que la naturaleza de los procesos llevados a cabo por las asociaciones profesionales no implica un ejercicio del derecho penal (*ius puniendi*) del Estado, sino que es más bien un proceso independiente de naturaleza diferente.¹⁷⁰

Aunque las altas cortes de Guatemala se han pronunciado sobre la práctica, han dejado un grado de ambigüedad. Mientras la Corte Suprema ha argumentado que esta práctica viola la independencia de los jueces, la Corte de Constitucionalidad ha afirmado que el Colegio de Abogados y Notarios ha limitado la competencia para imponer su régimen disciplinario en magistrados titulares, dentro del marco del principio de que la legalidad de las decisiones judiciales reales solo puede ser determinada por un tribunal con jurisdicción apelativa y no por una entidad disciplinaria: “El Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala no es competente para atender las denuncias de conducta ética inapropiada contra jueces o magistrados por acciones derivadas del ejercicio de sus poderes judiciales, si la conducta de la que se les acusa ya está establecida como conducta inapropiada punible en la Ley de la Carrera Judicial”.

Los jueces reclaman que en la práctica, los abogados particulares están usando su régimen disciplinario como mecanismo para intimidar y acosar a los jueces. Defender un caso en el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios es, al parecer, un proceso caro, largo y estresante, lo que constituye incluso en el mejor caso una importante distracción de las responsabilidades judiciales de los jueces impugnados.

Traslados

La Ley de la Carrera Judicial determina las circunstancias bajo las cuales los jueces y magistrados pueden ser trasladados. Las peticiones de traslados voluntarios están sujetas al Consejo de la Carrera Judicial, que debe evaluar la motivación de la petición y los méritos del juez que lo solicite para determinar si el traslado es apropiado. A los jueces y magistrados suplentes se les da prioridad para los traslados cuando un puesto queda vacante. Los traslados involuntarios pueden ser decretados por el Consejo, en función de las “necesidades de servicio”, pero la persona trasladada tiene derecho a una audiencia y debe recibir una compensación adecuada por los gastos relacionados con el traslado.

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha confirmado que “la inamovilidad de los jueces no es una garantía absoluta, pero cualquier decisión contra ella debe estar debidamente motivada y ser resultado de un procedimiento en el que el juez titular pueda ejercer su defensa.”¹⁷¹

170 Este argumento se basa en los criterios de non bis in idem definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, decisión CO-5/85.

171 Sala Constitucional, N.º de caso 657-94, 70.

No obstante, los jueces expresaron a ILAC su preocupación de que el traslado involuntario siga siendo un modo menos drástico y manifiesto que la destitución para que la Corte Suprema controle o castigue a jueces, menoscabando su independencia.

Evaluaciones de desempeño, ascensos, reelección y renovación de nombramientos

La evaluación de desempeño es fundamental para la carrera judicial en Guatemala, constituyendo un aspecto central de la motivación que se esconde tras ascensos, reelecciones y renovaciones de nombramiento de los miembros del Poder Judicial. Al equipo de ILAC se le informó repetidamente que las evaluaciones de rendimiento se usaban habitualmente como mecanismo de control político sobre los jueces.

La Ley de la Carrera Judicial afirma que “los ascensos deben realizarse en estricto cumplimiento de la escala de desempeño satisfactorio desarrollada por el Consejo de la Carrera Judicial”.¹⁷² La Corte de Constitucionalidad ha declarado que la renovación del nombramiento de los jueces a finales de sus plazos constituye “una obligación legal (no una asignación discrecional) con la que la Corte Suprema debe cumplir, respetando pues la tasa de desempeño obtenida, ya que la doctrina mantenida por la Corte de Constitucionalidad indica que solo cuando dicha clasificación no es favorable será viable no renovar el nombramiento de un juez”.¹⁷³ En virtud de la ley, los jueces y magistrados están sujetos a evaluaciones anuales del Consejo de la Carrera Judicial, que realiza recomendaciones que revisa posteriormente la Corte Suprema.¹⁷⁴

Una temprana preocupación relacionada con el Consejo de la Carrera Judicial refería a su composición, que se percibía como insuficientemente amplia y expuesta a permitir decisiones tomadas por un pequeño círculo de altos cargos judiciales.¹⁷⁵ En septiembre de 2017, el Congreso modificó la Ley de la Carrera Judicial, introduciendo una composición más equilibrada e independiente para el Consejo de la Carrera Judicial.¹⁷⁶ El objetivo de la reforma era garantizar un nivel más alto de independencia y objetividad dentro del Consejo. No obstante, muchos interlocutores de ILAC subrayaron la necesidad de supervisar el impacto de esta reforma en la práctica.

172 Ley de la Carrera Judicial, artículo 32.

173 *Jueza Sonia Toledo Castañeda v. Corte Suprema de Justicia*. Sala Constitucional de Guatemala, N.º de caso 829-2007.

174 Artículo 32 de la Ley de la Carrera Judicial.

175 El Consejo estaba entonces compuesto de: El Presidente de la Corte Suprema, el Director de la Sección de Recursos Humanos de la Corte Suprema (jerárquicamente responsable ante el Presidente de la Corte Suprema), el Director de la Unidad de Capacidad Institucional del Órgano Judicial, y un representante de la Asamblea de Jueces y de la Asamblea de Magistrados. Dado que el Consejo solo necesita tres miembros para constituirse de forma válida y las decisiones las tomaba una mayoría simple, se consideró que dicha composición otorgaba al Presidente de la Corte Suprema una posición ventajosa que “abría la posibilidad a que los criterios del Presidente del Órgano Judicial y la Corte Suprema se volvieran predominantes”. ICJ, “La Independencia Judicial en Guatemala” (2016).

176 De acuerdo con esta reforma, el nuevo Consejo está constituido por un representante de la Corte Suprema de Justicia, un delegado de la Asamblea de Magistrados, otro de la Asamblea de Jueces de Apelación, otro de la Asamblea de Jueces Ordinarios y otro de la Asamblea de Jueces de Paz, un profesional en psicología, otro en administración pública y un especialista en recursos humanos.

El Consejo de la Carrera Judicial delega el diseño y la implementación de los sistemas de evaluación en la Unidad de Evaluación de Desempeño. Aunque la ley establece evaluaciones anuales, la Unidad de Evaluación de Desempeño ha desarrollado un sistema basado en revisiones cada cinco años, cada cuatro años y cada segundo mandato; en 2015, fueron evaluados un total de 132 jueces, de los cuales más del 80% tuvo resultados buenos o excelentes.¹⁷⁷ De acuerdo con la Unidad de Evaluación de Desempeño, las evaluaciones se llevan a cabo según el Reglamento de la Carrera Judicial y el Manual para la Evaluación de los Jueces. El manual no se encuentra disponible públicamente, y su contenido no es normalmente conocido por los miembros del Poder Judicial. Muchos jueces denunciaron que las evaluaciones son arbitrarias y carecen de objetividad, lo que permite la manipulación política y el clientelismo.

III.b. Independencia de los fiscales

La *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG) ha capturado gran parte de la atención nacional e internacional en relación con los recientes esfuerzos de Guatemala frente a la corrupción. No obstante, aunque la CICIG innegablemente ha desempeñado un papel crucial, es el *Ministerio Público* el que resulta fundamentalmente responsable de investigar los delitos, procesarlos y defender el estado de derecho.

La fiscalía depende enormemente del principio de discrecionalidad administrada, lo que significa en la práctica que los fiscales deben ejercer su independencia dentro del marco de las políticas que claramente definen sus poderes, obligaciones y objetivos. En el contexto guatemalteco, dicho marco debe proveer a los fiscales herramientas para enfrentarse a la creciente complejidad de los delitos que pretenden erradicar. De manera consistente con las normas internacionales y regionales, las fiscalías están desarrollando cada vez más áreas de especialización sustantiva en relación con la corrupción, el crimen organizado y otros delitos graves.

Como en el caso de los jueces, la independencia de los fiscales exige sobre todo que sus decisiones y actividades estén libres de presiones indebidas. Esto requiere que las autoridades políticas se abstengan de interferir en las decisiones sobre cómo manejar casos individuales. También implica que los procedimientos para la contratación, el mantenimiento, el ascenso y la movilidad de los fiscales sean justos e imparciales.

El Ministerio Público ha realizado un considerable progreso en muchas de estas áreas a lo largo de los últimos años, y su trabajo ha sido reconocido tanto por la comunidad internacional como por la sociedad civil.¹⁷⁸ Sin embargo, sigue haciendo frente a muchos retos, entre ellos, la persecución de procesamientos complejos y con recursos intensivos contra el crimen organizado y la corrupción, y los riesgos de seguridad asociados a víctimas, testigos, jueces y los propios fiscales.

177 Consejo de la Carrera Judicial de Guatemala, "Memoria de Labores, 2015-2016".

178 Tulio Juárez, 'Doce países más y Unión Europea reconocen y aplauden avances de la CICIG y el liderazgo de Iván Velásquez', *el Periódico* (27 Abril de 2018).

El mantenimiento de la confianza pública es crucial respecto de la eficacia del trabajo de los fiscales, para animar a los ciudadanos a informar sobre los delitos y cooperar con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Una fiscalía efectiva también requiere compromiso político en los niveles más altos.

III.b.i. El proceso de selección del Fiscal General

Durante la misión de ILAC, los interlocutores guatemaltecos eran casi unánimes en la importancia crucial del proceso de selección de un nuevo Fiscal General fijada para principios de 2018.¹⁷⁹ Al tiempo de escribir el presente informe, el proceso continuaba en curso y estaba siendo seguido de cerca por la sociedad civil nacional y por muchos observadores internacionales.

La Constitución especifica que el Ministerio Público está dirigido por el Fiscal General (FG).¹⁸⁰ Los candidatos a Fiscal General deben ser miembros del Colegio de Abogados y someterse a un proceso de selección similar al de los magistrados de la Corte Suprema: son nombrados por el presidente a partir de una lista de seis candidatos seleccionados por la Comisión de Postulación que comprende al presidente de la Corte Suprema, a los decanos de las facultades de derecho, y a dos representantes del Colegio de Abogados, a saber, el presidente de la Junta y el presidente de los Tribunales de Honor. El proceso de selección tiene lugar cada cuatro años.

Como el proceso de selección del FG depende del mecanismo de las Comisiones de Postulación, está expuesto a las mismas negociaciones no transparentes y a las prácticas de clientelismo que se han identificado en el proceso de elección de jueces y magistrados. La diferencia clave es que la decisión final reside en el presidente y no en el Congreso, lo que significa en la práctica que el partido gobernante tiende a tener un papel más dominante en las negociaciones poco claras que supuestamente afianzan estos procesos. Esta falta de transparencia se resaltó en la elección de la Fiscal General en ejercicio Thelma Aldana. Los actores conservadores pretendieron supuestamente reemplazar a la entonces Fiscal General Claudia Paz y Paz debido a su papel a la hora de promover la responsabilidad en los delitos de la época del conflicto armado interno;¹⁸¹ de hecho, algunos de los actores implicados posteriormente dejaron constancia pública de sus funciones.¹⁸² La propia Sra. Aldana reconoció que su selección fue el producto de negociaciones poco claras de actores corruptos, tal como señaló el Comisario de la CI-CIG Iván Velásquez durante su reunión con el equipo de expertos de ILAC.¹⁸³ Aunque Aldana haya demostrado ser independiente, su proceso de selección es ejemplar de los defectos que afectaban al sistema.

179 17 de octubre de 2017.

180 Constitución de Guatemala, artículo 251.

181 Carlos Arrazola, 'La favorita según muchos, la más preparada según ella', *Plaza Pública* (2014).

182 José Luis Santz, 'Guatemala: The Fall of Paz y Paz, the End of a Judicial Awakening', *InSight crime* (15 de agosto de 2014).

183 17 de octubre de 2017.

Con el proceso para reemplazar a Thelma Aldana actualmente en curso (y estando en juego la capacidad de Guatemala de liberarse de la corrupción y la impunidad), la credibilidad del proceso dependerá en gran medida de cómo sea y de cómo se perciba, en función de la aplicación de criterios objetivos y claros que acentúen la aptitud, la probidad y la carrera académica y profesional de los candidatos. Estas preocupaciones también deberían influir en el resultado de los debates del Congreso sobre las propuestas de reforma constitucional que pretenden modificar el proceso de selección del Fiscal General.¹⁸⁴

III.b.ii. Fortalecimiento del Ministerio Público

El Ministerio Público ha dado importantes pasos para mejorar su eficacia y alcance durante la última década. Tiene, por ejemplo, mayor acceso al sistema de justicia al crear oficinas de apoyo a las víctimas en el país, y ha aumentado el número de intérpretes de lenguas indígenas. Entre 2008 y 2013, el número de casos presentados ante el MP aumentó en más de un tercio (de 216.111 a más de 300.000); no obstante, el número de casos resueltos sin acudir a los tribunales se incrementó casi cuatro veces (de 5.800 a 27.950) y las condenas más del doble (de 3.280 a 7.122).¹⁸⁵

En 2016, el Congreso aprobó reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, introduciendo cambios clave que contribuyesen a su eficacia e independencia, lo que incluía:

- establecer que el Fiscal General solo puede ser apartado si se determina que deliberadamente y a sabiendas ha cometido un delito;
- introducir un sistema basado en el mérito de ascenso de los fiscales; y
- crear un sistema disciplinario con una Autoridad Supervisora para investigar denuncias contra fiscales y Juntas Disciplinarias para aplicar sanciones.¹⁸⁶

Siguen existiendo significativos desafíos y lagunas en materia de capacidades. De acuerdo con la Constitución, la autonomía del Ministerio Público incluye la independencia económica y presupuestaria. Según los fiscales con los que habló el equipo de ILAC, el presupuesto del Ministerio Público cubre completamente el pago de la nómina de sueldos y servicios actuales, así como algunos recursos para mejorar y ampliar la organización, en la medida necesaria para volverla más efectiva y accesible en toda la nación. De los 340 municipios de Guatemala, el Ministerio Público solo está presente actualmente en 39.

184 Según la propuesta en debate, el FG debería ser nombrado por el presidente a partir de una lista de cuatro candidatos compuesta de un igual número de candidatos seleccionados por la Corte Suprema y el Congreso. Propuesta de Reforma Constitucional, Iniciativa 5179. "Exposición de Motivos Reforma Constitucional en Materia de Justicia" (2016).

185 Open Society Justice Initiative, "Effective Prosecution: Guatemala's Public Ministry in an International Context" (2014).

186 Decreto Legislativo 18-2016, Reformas a la Ley del Ministerio Público.

No obstante, se ha ampliado considerablemente; de 2014 a 2017, la institución abrió una serie de oficinas y organismos especializados por toda la nación, lo que incluye 66 nuevos departamentos fiscales, que representan un crecimiento de la institución del 61%.¹⁸⁷

Para 2018, el Ministerio Público ha solicitado a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República un mayor aumento presupuestario para proyectos, con el fin de reducir la brecha entre la institución y los ciudadanos. La Oficina también está implantando un nuevo sistema para mejorar la coordinación entre la sede y las oficinas regionales creando fiscales regionales que actúen como intermediarios.

III.b.iii. Litigio de mala fe

Los abogados defensores guatemaltecos, como sus homólogos del resto del mundo, deben representar a sus clientes de la mejor forma posible dentro de su capacidad y de los confines de las normas y los procedimientos aplicables. Sin embargo, muchos expertos legales con los que habló ILAC alegaron que los abogados defensores de recientes casos que incluían corrupción y graves violaciones a los derechos humanos habían abusado del ejercicio de la defensa legal e incluso emprendido acciones ilegales en nombre de sus clientes para causar el máximo retraso en los procedimientos.

Un ejemplo citado con frecuencia como el “litigio malicioso” o “litigio de mala fe” implica el uso de reiterados recursos de *amparo* (alegando violaciones de derechos fundamentales), con el fin de retrasar los procesos judiciales.¹⁸⁸ En el caso del juicio de Dos Erres, en el que oficiales del ejército fueron acusados de la masacre de aldeanos en el departamento de Petén, se presentaron más de 40 *amparos* para impedir la detención de los 17 acusados. En un juicio relacionado con la corrupción (y conocido como “Mi Familia Progresá”), tres abogados defensores presentaron 70 *amparos*, todos los cuales fracasaron.

El juicio de 2013 por el genocidio del (ahora fallecido) ex presidente Efraín Ríos Montt también es considerado por muchos como un ejemplo elocuente de litigio malicioso y su efecto en la obstrucción de la justicia. El inicio del juicio se retrasó casi un año debido a reiteradas objeciones de procedimiento presentadas por la defensa, después de las cuales los cuatro abogados defensores renunciaron el primer día del juicio y para el nombramiento de un nuevo abogado en su lugar, y así intentar forzar a algunos de los jueces que eran amigos de ese abogado a recusarse a sí mismos.¹⁸⁹

187 Ministerio Público, “Presupuesto 2018: MP solicita ampliación para fortalecimiento Institucional”(27 de octubre de 2017).

188 Rachel Sieder observa que la moción de *amparo* se compara desfavorablemente con acciones de *tutela* similares en Colombia, que se pueden interponer sin la ayuda de un abogado. En consecuencia, afirma que el monopolio de los abogados sobre las acciones de *amparo* las hacen menos accesibles para las comunidades marginadas y más susceptibles de invocaciones abusivas por parte de la defensa, con el fin de retrasar los procedimientos. Rachel Sieder, “The judiciary and indigenous rights in Guatemala”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 5, n.º 2 (2007) 238-9.

189 Consejo Editorial de Plaza Pública, “La CC favorece el litigio malicioso”, *Plaza Pública* (22 de mayo de 2013).

La Corte de Constitucionalidad ejerció su poder exclusivo para regular la jurisdicción de asuntos constitucionales, introduciendo reformas en la Ley de Amparos en 2013 y 2014. Su objetivo fue clarificar las competencias de las distintas categorías de jueces en relación con las apelaciones de *amparo*, y reducir los retrasos de procedimiento innecesarios como resultado de su uso en procesos judiciales en curso.¹⁹⁰ No obstante, según muchos observadores prevalece el abuso de la práctica, y se siguen realizando esfuerzos para identificar la forma de preservar la función de protección legítima de las apelaciones de *amparo* mientras se impide su abuso para retrasar procedimientos a través de reiteradas invocaciones en las que no existe perspectiva de éxito significativa.

III.b.iv. Suspensión de la inmunidad (Antejuicio)

La inmunidad judicial y la protección frente a la suspensión de la inmunidad (*antejuicio*) es una medida diseñada para proteger a los fiscales en el ejercicio de sus poderes constitucionales, de acciones criminales injustificadas que puedan estar motivadas políticamente. La inmunidad incluye actualmente una amplia franja de actores públicos, entre ellos, el presidente y el vicepresidente, los ministros y subsecretarios, los diputados, el Procurador de Derechos Humanos, el Fiscal General y todos los jueces y magistrados.¹⁹¹ El objetivo del proceso de *antejuicio* es garantizar que ni la denuncia que sostiene la acusación de un fiscal ni la propia acusación tienen motivaciones políticas. No obstante, muchos observadores expresaron su preocupación por que el proceso de destitución sea susceptible de abuso como medio para lograr la impunidad, impidiendo acusaciones bien fundadas que no tengan motivación política.

El proceso guatemalteco de *antejuicio* cuenta con controles y equilibrios. Por ejemplo, las peticiones de suspensión de la inmunidad de miembros del congreso deben ser aprobadas por la Corte Suprema, lo que garantiza que tales asuntos sean gestionados por otro poder del gobierno en lugar de que los deciden en exclusiva dentro del poder legislativo. Asimismo, el Congreso decide sobre la suspensión de inmunidad de magistrados de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones. No obstante, dados el contexto de débil independencia judicial y la existencia de redes de corrupción dentro de las instituciones del Estado, este proceso de controles y equilibrios está en riesgo de reducirse a un mecanismo de compensación (*quid pro quo*), lo que permite que los distintos poderes se protejan entre sí de acusaciones.

190 Byron Rolando Vásquez, 'Corte de Constitucionalidad intenta evitar el abuso de amparos', Prensa Libre (13 de diciembre de 2013).

191 Una lista completa de aquellos que gozan de inmunidad en virtud de su cargo incluye al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Tribunal Electoral Supremo, a los magistrados de la Corte de Constitucionalidad, a los magistrados de las Cortes de Apelaciones, a los ministros, a los legisladores, a los viceministros, a los secretarios de Presidencia, a los vicesecretarios, a el Procurador de Derechos Humanos, al Fiscal General, al Procurador General, a los jueces, a los gobernadores, a los contralores, a los alcaldes y a los miembros de la Asamblea Constituyente. El número de funcionarios ha aumentado a través de los años. Según el punto de vista de un observador, las élites han "aumentado innecesariamente el número de funcionarios de alto rango que gozan de esta protección. Aguirre, V; Fuertes, M. y Sánchez, A., *El antejuicio en Guatemala: aportes para su estudio* (Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos, 2017).

Un ejemplo evidente de este riesgo se materializó durante el período de evaluación de ILAC. En septiembre de 2017, la Corte Suprema aprobó una petición para suspender la inmunidad del presidente Jimmy Morales, en relación con sus cargos de financiamiento ilegal de campañas presentados por la CICIG. Sin embargo, el Congreso rechazó la petición. En octubre de 2017, la Corte Suprema rechazó tres nuevas peticiones de suspensión de la inmunidad del presidente Morales, así como peticiones similares contra 107 miembros del Congreso acusados de aprobar reformas legales que los beneficiarían a ellos mismos.¹⁹² Estos procedimientos fueron criticados por falta de transparencia y claros indicios de que las decisiones se tomaban basándose únicamente en los méritos de las acusaciones.

¹⁹² Julio e Santons, 'CSJ rechaza antejuicios en contra de Jimmy Morales y 107 diputados', *el Periódico* (27 de abril de 2018).

IV. Justicia Transicional

Por justicia transicional se entiende la participación en la reconstrucción del estado de derecho desde al menos 2004, cuando el entonces Secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, informó de los vínculos existentes entre estos cambios de actividad.¹⁹³ Los cuatro mecanismos para lograr la justicia transicional, según lo expuesto por el Secretario General, son: la búsqueda de la verdad, el juicio a aquellas personas responsables de abusos, la reparación de las víctimas y las reformas institucionales destinadas a abordar los factores estructurales que permitieron que sucedieran los abusos, para impedir su recurrencia.¹⁹⁴

El anterior Relator especial de la ONU sobre justicia transicional, Pablo de Greiff, relacionó las reformas institucionales muy claramente con la prevención, en forma de medidas para proteger a toda la población de sociedades transicionales de la reanudación de graves violaciones a los derechos humanos.¹⁹⁵ Señaló que la reforma del Poder Judicial es una forma relativamente ignorada pero crucial de reforma institucional:

Dada la importancia de una justicia independiente y efectiva en la protección de derechos (pero reconociendo también el dudoso papel que algunos poderes judiciales han jugado en los períodos pretransicionales de algunos países) resulta de algún modo sorprendente que la reforma judicial no haya desempeñado una función más destacada en los debates sobre garantías de “no reaparición”. Esto, a pesar de las recomendaciones hechas por muchas comisiones de la verdad en relación con la reforma judicial, y del hecho de que muchos países en transición han reformado sus sistemas de justicia.¹⁹⁶

En un informe más reciente, sin embargo, de Greiff reconocía los particulares retos de transferir el modelo de justicia transicional de las transiciones postautoritarias en la que nació, a los marcos posteriores a un conflicto, complejos y débilmente institucionalizados en los que actualmente se aplica con mayor frecuencia.¹⁹⁷

193 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies – Report of the Secretary-General”, Doc. de Naciones Unidas S/2004/616 (23 de agosto de 2004).

194 En circunstancias ideales, los programas de justicia transicional deben ser “integrales”, lo que significa hacer un uso completo de los cuatro mecanismos para reconstruir la confianza en las instituciones, y contribuir a la reconciliación a largo plazo. Consejo de Derechos Humanos, “Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff”, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/21/46 (9 de agosto de 2012).

195 Asamblea General de Naciones Unidas, “Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff”, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/30/42 (4 de septiembre de 2015), párrafo 22.

196 De Greiff Prevention Report, párrafo 52 (cita omitida).

197 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence”, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/36/50 (21 de agosto de 2017).

Él señala que las propias instituciones necesarias para el cumplimiento de los derechos humanos y la justicia transicional son normalmente destruidas por el conflicto, y se pregunta “cómo debe ayudarse a las sociedades posteriores al conflicto... para reducir eficazmente las brechas institucionales...”¹⁹⁸

Guatemala es mencionado como uno de los primeros países que se plantearon este dilema:

...una vez tomó forma el modelo de justicia transicional, se transfirió, con pocas modificaciones, a contextos en los que las condiciones de fondo para volverlo efectivo estaban ausentes. La justicia transicional se ha implementado a menudo (y en el pasado reciente, predominantemente) en contextos posteriores a un conflicto con instituciones débiles. ... No es de extrañar que el resultado de su implementación haya sido desigual. Esto es verdad en los dos primeros casos, a saber, El Salvador y Guatemala...¹⁹⁹

ILAC y sus organizaciones miembros se han ocupado de la cuestión de cómo la reforma del sector de justicia puede contribuir a la justicia transicional y la prevención en entornos afectados por un conflicto.²⁰⁰ Como se indicó en este informe, queda mucho por hacer desde el punto de vista de reformar el sistema judicial de Guatemala para garantizar el mayor acceso posible a la justicia en el país. La medida en que se logren estos esfuerzos de reforma determinará la capacidad del Poder Judicial a la hora de desempeñar una función preventiva, en una sociedad que todavía debe iniciar la transición a una paz y una estabilidad positivas.

No obstante, la sensación de que se haya hecho justicia con el contundente número de víctimas indígenas del conflicto también dependerá del total cumplimiento de los Acuerdos de Paz, incluidos los compromisos de reconocimiento de la “autonomía jurisdiccional” de las comunidades indígenas que desean aplicar sus propias leyes consuetudinarias.²⁰¹ Además, los agentes de justicia de Guatemala también siguen jugando un rol directo y central en la lucha por asegurar la responsabilidad por los delitos cometidos durante el conflicto armado interno mediante la investigación y el juicio a sus autores. Aunque Guatemala ha realizado importantes avances a la hora de enjuiciar las violaciones cometidas durante el conflicto armado interno, más de 20 años después del final del conflicto queda mucho por hacer y son muchos los obstáculos para la adjudicación de las responsabilidades.

198 Id, párrafo 55-6.

199 Id, párrafo 40.

200 Rhodri Williams, “Judges as Peacebuilders: How Justice Sector Reform Can Support Prevention in Transitional Settings” *Documento de debate de ILAC* (Marzo de 2018)

201 Rachel Sieder, “The judiciary and indigenous rights in Guatemala”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 5, n.º 2 (2007).

IV.a. Incorporación de los Acuerdos de Paz

A pesar del fracaso del referéndum de 1999 para incorporar los Acuerdos de Paz en la Constitución de Guatemala, se han dado algunos pasos notables para combatir la discriminación y hacer que el Estado sea más reflexivo de la diversidad de Guatemala. Uno de los cambios más importantes fue la aprobación de la legislación de 2002 que ordenaba la descentralización, con escaños reservados para representantes de las comunidades indígenas en los Consejos de Desarrollo Departamental que deciden y planifican la política de desarrollo a nivel local. Guatemala también penalizó el racismo y otras formas de discriminación por primera vez en la historia de la nación.²⁰²

En 2016, 20 años después de los Acuerdos de Paz y un año después de que la “Primavera Guatemalteca” trajera grandes protestas contra la impunidad y la corrupción, el país se embarcó en un esfuerzo sin precedentes para reformar el sistema de justicia con la intención de incluir no solo reformas institucionales como, por ejemplo, cambios en el proceso de selección de los magistrados de corte de mayor nivel, sino también el reconocimiento de la jurisdicción indígena. Esta propuesta de reforma permitiría a las autoridades indígenas decidir sobre cuestiones locales en virtud de las normas y procedimientos consuetudinarios, de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los Acuerdos de Paz. Los cambios propuestos se consideraron especialmente importantes en vista de las dificultades que la mayoría indígena de Guatemala ha experimentado a la hora de acceder al sistema de justicia formal.²⁰³ Los representantes de las comunidades indígenas que hablaron con el equipo de ILAC en Quetzaltenango señalaron que no creían en el sistema de justicia formal, que *se correspondía con su realidad social y cultural, y solo querían estar sometidos a sus propias instituciones decisorias.²⁰⁴

Para algunos de los jueces que hablaron con el equipo de ILAC, el reconocimiento del pluralismo legal no solo es uno de los asuntos más importantes a los que se enfrenta Guatemala, sino también uno de los más difíciles. Aunque los sistemas consuetudinarios indígenas de Guatemala se basan en su mayoría en un modelo restaurativo en lugar de punitivo, y no se pueden aplicar a las personas no indígenas, intereses opuestos al reconocimiento han avivado el miedo a castigos draconianos y violaciones de los derechos humanos. De acuerdo con lo expresado por un juez, determinados intereses económicos ven el reconocimiento como “muy amenazante, porque podría permitir a las comunidades organizarse, favoreciendo su resistencia a megaproyectos.”²⁰⁵

El nivel de controversia de esta cuestión se refleja en el hecho de que el proyecto de Reforma Constitucional fracasó a principios de 2017 debido a la falta de acuerdo en relación con los procedimientos para tener en cuenta las diversas propuestas de reconocimiento del derecho consuetudinario.

202 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 41.

203 Rodolfo Stavenhagen, Informe del Relator especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Doc. Doc. E/CN.4/2003/90/Add.2 (2003).

204 Entrevista, jueves, 12 de octubre de 2017.

205 Entrevista, 9 de octubre de 2017.

Otra señal de continuas tensiones es el fracaso de todos los gobiernos posteriores, incluido el actual, a reconocer la conclusión de 1999 de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de que los crímenes durante el conflicto armado interno contra los pueblos indígenas de Guatemala equivalían a un genocidio.

IV.b. Procedimientos de justicia transicional

En su informe final de 2004, MINUGUA resaltó la falta de compromiso por parte del gobierno para poner fin a la impunidad de las violaciones de derechos humanos, y en concreto, de los crímenes cometidos durante el conflicto descritos en el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico:

Muchos de los casos derivan de masacres como, por ejemplo, las cometidas en Dos Erres (178 civiles torturados y asesinados a lo largo de tres días por el ejército en 1982); Río Negro (70 mujeres y 107 niños asesinados por soldados del ejército y los PAC en 1982); El Aguacate (21 campesinos asesinados por una patrulla de la guerrilla en 1988); y Cuarto Pueblo (400 residentes de un pueblo ejecutados por el ejército en 1982). Otros participaron en el asesinato o la desaparición forzada de activistas de los derechos humanos o figuras políticas como Myrna Mack (1990); Epaminondas González Dubón (1994); Jorge Carpio, un candidato presidencial asesinado durante la campaña de 1995; Manuel Saquic, un pastor y coordinador de derechos humanos (1995); y Monseñor Juan José Gerardi (1998). Otros casos más recientes, como la desaparición en 2001 de la profesora universitaria y ex miembro de URNG, Mayra Gutiérrez, y el asesinato de Barbara Ann Ford, miembro de una orden religiosa que trabajaba en proyectos de salud mental en comunidades indígenas, siguen sin resolver.²⁰⁶

Los procedimientos han registrado avances en dos casos importantes, los asesinatos de Monseñor Gerardi y Myrna Mack, dando lugar a condenas en 2001 y 2002, respectivamente, contra miembros del *Estado Mayor Presidencial*. Los veredictos representaron la culminación de 12 años de esfuerzos extraordinarios por parte de la familia Mack y cuatro años por parte de la Oficina de Derechos Humanos de la Archidiócesis de Guatemala, así como de un puñado de fiscales, jueces y testigos comprometidos, todos los cuales tuvieron que superar incansables intentos de menoscabar los procedimientos.²⁰⁷

En años posteriores, se lograron avances en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno. Por ejemplo, la Sala Penal de la Corte Suprema declaró el carácter autoejecutable de las sentencias de los casos remitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a

206 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 49.

207 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 49.

la Corte Interamericana.²⁰⁸ También ordenó al Ministerio Público que realizase nuevas investigaciones para determinar los autores directos y los autores intelectuales responsables de las violaciones de los derechos humanos establecidas por la Corte Interamericana en sus sentencias.²⁰⁹ En 2011, cuatro soldados fueron sentenciados a 6.060 años de prisión cada uno por la Masacre de Dos Erres.²¹⁰ Posteriormente, cinco personas fueron condenadas por su participación en la masacre de Plan de Sánchez en 1982, y un ex jefe de policía fue condenado por su participación en la desaparición forzosa del estudiante Edgar Sáenz Calito en 1981.

En 2013, se interpuso una denuncia penal contra el ex presidente Efraín Ríos Montt, así como contra otros mandos militares de alto rango, por los delitos de genocidio y crímenes contra la humanidad cometidos en la región de Ixil en 1982 y 1983. Ríos Montt fue acusado del asesinato y la tortura de 1.771 personas indígenas mayas de Ixil, y por el desplazamiento forzoso de miles de otras víctimas cuando era presidente y jefe de las Fuerzas Armadas de Guatemala (1982-1983). El juicio comenzó el 19 de marzo de 2013 en el Tribunal Primero “A” de Mayor Riesgo, representando la primera vez en la historia de Guatemala que un ex jefe de Estado era acusado de tales crímenes en procesos judiciales nacionales. Durante el transcurso de los procesos, la CIDH recibió información sobre las amenazas de muerte contra los jueces que presidían el tribunal y dispuso medidas cautelares a su favor.²¹¹ El 10 de mayo de 2013, el Tribunal Primero “A” de Mayor Riesgo condenó a Ríos Montt, sentenciándolo a 50 años de prisión por genocidio y 30 años más por crímenes de lesa humanidad. En el juicio se reconoció por primera vez el carácter racial de la violencia sufrida durante el conflicto armado. Sin embargo, el 20 de mayo de 2013, sometida a una fuerte presión de las élites empresariales conservadoras y de oficiales militares jubilados, la Corte de Constitucionalidad, el más alto órgano judicial, anuló la sentencia y ordenó un nuevo juicio.

El juicio debía reanudarse en enero de 2015 pero se suspendió después de que el Tribunal “B” de Mayor Riesgo aceptase la recusación formulada por la representación de Ríos Montt contra el juez presidente del tribunal.²¹² En agosto de 2015 el juicio se reanudó ante la jueza María Eugenia Castellanos, que ordenó disposiciones especiales para el mismo en vista del estado de salud del envejecido Ríos Montt.

208 Estos incluían “Street Children (Villagrán Morales et al.)”; “Panel Blanca (Paniagua Morales et al.)”; “Bámaca Velásquez”; “Carpio Nicolle et al.”; y “The Dos Erres Massacre”.

209 IACHR (CIDH), “Report on the Situation of Human Rights in Guatemala”, *Doc. 43/15* (2015), párrafo 423.

210 Otro soldado más fue sentenciado en 2012. De acuerdo con la CEH, la masacre de Dos Erres tuvo lugar a lo largo de tres días a inicios de diciembre de 1982 y fue llevada a cabo por una unidad de contrainsurgencia conocida como kaibiles. En aquel momento, Ríos Montt era el presidente de facto y el comandante en jefe de las fuerzas armadas. Más de 200 residentes de Las Dos Erres, una comunidad recién fundada en Petén, fueron asesinados en la masacre. Los soldados violaron a niñas y mujeres antes de asesinarlas. Apalearon a los aldeanos, incluidos los niños, hasta la muerte y lanzaron a muchos a un pozo del municipio. Los investigadores forenses exhumaron 162 cuerpos de Las Dos Erres. De estos, 67 eran niños con menos de 12 años.

211 IACHR (CIDH), “Report on the Situation of Human Rights in Guatemala”, *Doc. 43/15* (2015), párrafo 428.

212 De acuerdo con la sociedad civil, esta moción se presentó después de que transcurriera el plazo establecido en la ley. WOLA, ICTJ, GHRC, CEJIL, DPLF, Impunity Watch, “International Organizations Applauds the Initiation of the First trial for Sexual slavery and Violence During the Armed Conflict in Guatemala: The Sepur Zarco case”.

Consecuentemente, no se obligó a Ríos Montt a estar presente en el proceso, siendo representado en el tribunal por un tutor, las audiencias se celebrarían a puerta cerrada (sin público ni prensa) y no se aplicaría ninguna sanción en caso de condena.²¹³

En diciembre de 2015, la Corte de Constitucionalidad rechazó un recurso de *amparo* que pedía el fin de los procesos penales contra Ríos Montt, sosteniendo que la amnistía para el ex general no era admisible y que debía ser investigado y juzgado, estando el juicio previsto para comienzos de 2016. El 31 de marzo de 2017 se celebró una audiencia previa al juicio en un nuevo caso contra Ríos Montt y otros miembros del Estado Mayor del ejército de la época de la masacre de “Dos Erres”.²¹⁴ No obstante, el juez que presidía el tribunal asignó el caso al Tribunal “B” de Mayor Riesgo, que también conocía en el caso paralizado del genocidio maya de Ixil contra Ríos Montt.²¹⁵ Debido a la muerte de Ríos Montt el 1º de abril de 2018, ni el juicio reabierto ni el nuevo juicio se llevarán a cabo.

Investigaciones más recientes llevaron a la detención en enero de 2016 de 14 ex militares, entre ellos un ex jefe de la inteligencia militar, acusados de crímenes de lesa humanidad y desaparición forzosa en el caso CREOMPAZ (siglas de la base del Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz situado en Cobán, Alta Verapaz). Ocho oficiales están actualmente siendo procesados por crímenes cometidos entre 1981 y 1984 en la base, donde fueron exhumados los restos de más de 500 personas, sobre todo de origen indígena Achi, Q’eq’chi, Poqomchi’, Ixil y K’iche), encontrados en 83 fosas comunes.²¹⁶

En febrero de 2016, dos ex-oficiales del ejército fueron sentenciados a 120 y 240 años de prisión, respectivamente, en el caso “Sepur Zarco” por la jueza Yassmín Barrios Aguilar, presidente del Tribunal “A” de Mayor Riesgo, por crímenes de lesa humanidad en forma de violencia sexual, asesinato y desaparición forzosa contra mujeres Q’eq’chi.²¹⁷

213 Redacción BBC Mundo, ‘Guatemala: Ríos Montt enfrentará juicio pero no habrá condena’, BBC (25 de agosto de 2015).

214 El caso contra Ríos Montt dentro de la masacre de Las Dos Erres había permanecido dormido hasta agosto de 2016, cuando Santos López Alonzo, un ex kaibil, fue deportado por EE.UU. a Guatemala, donde fue acusado de homicidio y crímenes de lesa humanidad. Al tiempo de la masacre, los miembros del Estado Mayor del ejército eran Ríos Montt, el Ministro de Defensa Óscar Humberto Mejía Víctores, y el Jefe del Estado Mayor, Héctor Mario López Fuentes. Mejía Víctores y López Fuentes murieron antes de que pudiesen ser procesados por este y otros supuestos crímenes.

215 Jo-Marie Burt y Paula Estrada, ‘Ríos Montt to Face Second Genocide Trial for the Dos Erres Massacre’ *International Justice Monitor* (3 de abril de 2017)

216 OHCHR, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of his office in Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/34/3/Add.1 (2017), párrafo 6.

217 La bucólica aldea de Sepur Zarco (situada entre los departamentos de Izabal y Alta Verapaz) fue escenario de la violación y la explotación sistemática de mujeres indígenas Q’eq’chi’ desde 1982 hasta 1988. Las mujeres de Sepur Zarco fueron utilizadas como servicio doméstico, violadas y obligadas a vivir en condiciones de esclavitud por los militares guatemaltecos. Se trata del primer caso a nivel nacional de violencia sexual y esclavitud doméstica contra mujeres indígenas durante el conflicto armado interno. Sus maridos, que reclamaban la tierra, habían sido hechos desaparecer de manera forzosa, detenidos o asesinados. Los acusados eran Esteelmer Francisco Reyes Girón y Heriberto Valdez Asij.

En su innovadora sentencia, el tribunal dió por probado que la violencia sexual contra las mujeres indígenas mayas Q'eqchi' formaba parte de una estrategia deliberada del ejército guatemalteco, que convertía a las víctimas en objetos de guerra para deshabilitar y derrotar a personas consideradas enemigas. El tribunal ordenó que se otorgasen reparaciones integrales a las abuelas de Sepur Zarco y a sus comunidades.

IV.c. Retos actuales

No hay duda de que los juicios logrados hasta la fecha en Guatemala por los crímenes de guerra han establecido precedentes relevantes en la región e incluso globalmente, para luchar contra la impunidad.²¹⁸ Sin embargo, hasta la fecha las sentencias han llegado mucho después del conflicto, y abordado solo una fracción de los expedientes de crímenes de guerra, tan extendidos, sistemáticos y calculados que la Comisión de Esclarecimiento Histórico consideró que constituían un genocidio contra las comunidades indígenas de Guatemala. El equipo de expertos de ILAC también observó que gran parte de la carga y los riesgos que entrañan estos casos políticamente sensibles siguen sufriendolos las víctimas, los testigos, los fiscales y los jueces que han decidido, a menudo con gran riesgo personal, establecer responsabilidades.

El Estado guatemalteco no solo ofrece poco apoyo y protección a estos actores sino que no hace mucho por desalentar o sancionar los evidentes errores judiciales. En el mencionado caso de CREOMPAZ, por ejemplo, varios interlocutores plantearon inquietudes relacionadas con la conducta del juez que presidía el caso, ya que se consideró que manipulaba las reglas procesales y probatorias para retirar los cargos contra algunos acusados y minimizar la responsabilidad penal de otros.²¹⁹ En consecuencia, un abogado especializado en derechos humanos entrevistado afirmó que dejó de creer en la justicia transicional: “A pesar de haber trabajado en casos de justicia transicional que han sido un éxito, no veo que los juicios provoquen un cambio en la sociedad”²²⁰

218 Marta Martínez, “Impunity’s Eclipse: The Long Journey to the Historic Genocide Trial in Guatemala”, *International Center for Transitional Justice Report* (2017)

219 Entrevistas con la Organización de la Sociedad Civil, 31 de mayo de 2017, y con los abogados, 10 de octubre de 2017.

220 Entrevista con los abogados, 10 de octubre de 2017.

V. Temáticas del Estado de Derecho en Guatemala

Debido a factores como la falta de incorporación de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz de Guatemala en la política y la legislación nacionales, los operadores de justicia tienen un papel fundamental para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, para vivir de acuerdo con este potencial, los operadores judiciales necesitan contar con suficientes garantías de independencia y recursos para ser efectivos.

Como se describiera en este informe, el equipo de expertos de ILAC observó numerosos obstáculos para la independencia y la efectividad tanto de jueces como de fiscales.

En el caso de los jueces, la credibilidad del Poder Judicial está en juego a la luz de las percepciones generalizadas de corrupción y politización. Representantes de una organización de derechos humanos clave en Guatemala afirmaron que el papel de los jueces es crucial a la hora de combatir la impunidad y la corrupción, y que la pregunta de si Guatemala puede cambiar depende de cuestiones tan básicas como una significativa reforma del proceso de selección y promoción de jueces.²²¹ Aunque los jueces individuales que deciden actuar de forma independiente pueden hacerlo y tienen un gran impacto positivo, deben hacer frente a riesgos y amenazas, mientras el Poder Judicial en su conjunto no consigue cumplir con su rol constitucional.

En el caso del Ministerio Público, la situación se complica debido al carácter dual que actualmente se percibe del papel de dicha institución. Prácticamente todos los interlocutores con los que habló el equipo de expertos de ILAC elogiaron los esfuerzos del Ministerio Público, en coordinación con la CICIG, para combatir la corrupción y el crimen organizado, así como su persecución de los delitos relacionados con el conflicto armado. Al mismo tiempo, surgieron muchas inquietudes acerca del papel que la fiscalía ha desempeñado a la hora de facilitar la criminalización de los manifestantes pacíficos y la expulsión de comunidades de sus tierras en el campo. Por ejemplo, los líderes de comunidades indígenas de Quetzaltenango dijeron al equipo de ILAC que el mismo organismo que combatía la corrupción los criminalizaba, señalando que la única respuesta a las protestas frente al aumento de los costos de energía había sido crear una nueva fiscalía contra el robo de electricidad.²²²

En realidad, tanto para el Poder Judicial como para la Fiscalía, se plantearon preguntas en relación con la accesibilidad y su papel a la hora de abordar los conflictos sociales sobre la tierra y los recursos naturales que han llegado a dominar el debate político de

221 Entrevista con la *Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos – Guatemala – UDEFE-GUA*, 31 de mayo de 2017.

222 Entrevista, jueves, 12 de octubre de 2017.

Guatemala. Este capítulo del informe expone las conclusiones del equipo de expertos de ILAC relacionadas con la forma en que los obstáculos a la independencia de los operadores de justicia de Guatemala inciden en su efectividad a la hora de abordar estos dos asuntos clave.

V.a. Acceso a la justicia

Una de las pruebas más importantes de cualquier sistema judicial es hasta qué punto resulta accesible y da respuesta a las necesidades de las comunidades marginadas que históricamente se han enfrentado a obstáculos para acceder a la justicia. A la luz de la desigualdad y la discriminación que han caracterizado la sociedad guatemalteca a través de su historia, hay muchos grupos que siguen enfrentando tales barreras.²²³ Para ilustrar la gravedad de estos problemas, el equipo de ILAC se centró en dos de los grupos más gravemente afectados, las mujeres y las personas LGBTI.

V.a.i. Mujeres

Los Acuerdos de Paz incluyen numerosas obligaciones para promover la igualdad de género y combatir la discriminación contra las mujeres, especialmente en el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. Como ocurre con la lucha contra el racismo, la respuesta del gobierno ha tendido a centrarse en la proliferación de nuevas instituciones y normas que aún no han afectado a las causas estructurales de la violencia y la discriminación contra las mujeres. Por ejemplo, el gobierno aprobó una Política Nacional para la Promoción y el Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, así como un Plan de Igualdad de Oportunidades en 2001. Las nuevas instituciones incluyen al Foro Nacional de la Mujer, la Secretaria Presidencial para Mujeres y la Oficina para la Defensa de las Mujeres Indígenas; todas las cuales han sufrido falta de fondos, lo que ha limitado su alcance e impacto. La discriminación de género se ha penalizado en el Código Penal guatemalteco.²²⁴

Sin embargo, la violencia contra las mujeres y la desigualdad de género son problemas históricos arraigados en Guatemala. En el contexto de un sistema patriarcal, las mujeres han sido “invisibilizadas y subordinadas de forma sistemática, lo que a su vez ha obstruido su posibilidad de acceder a las esferas económica, política y social en igualdad de condiciones y oportunidades”²²⁵ Tan recientemente como el año pasado, se informó que Guatemala tenía la tercera tasa de feminicidio más alta del mundo.²²⁶

223 Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (IACHR), *Situation of Human Rights in Guatemala* (2017), Capítulo 2.

224 MINUGUA, *Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala*, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 58.

225 ONU Mujeres, “Evaluación Regional de Acceso a la Justicia como mecanismo de prevención para acabar con las violencias contra las mujeres 2011-2015. Estudio de caso de Guatemala: Avances y Retos de la justicia especializada”, (2016).

226 Mimi Yagoub, “Why Does Latin America Have the World’s Highest Female Murder Rates?”, *InsightCrime* (11 de febrero de 2016).

Según el Centro de Estadísticas Judiciales del Organismo Judicial de Guatemala, en 2016 hubo 8.153 casos relacionados con violencia contra las mujeres, de los cuales unos 3.356 (42%) tuvieron sentencia.²²⁷ El Ministerio Público ha informado que recibe el mayor número de denuncias penales en relación con la violencia contra las mujeres.²²⁸

La escala del problema en Guatemala ha sido reconocida a nivel regional. En un fallo de 2014 en el caso de *Véliz Franco y otros contra Guatemala*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que existió una falta en la diligencia debida para la investigación del asesinato de María Isabel Véliz Franco, de 15 años, y resolvió que Guatemala no había sido capaz de proteger la vida y la integridad de la víctima, al tiempo que tampoco había tomado las medidas adecuadas para impedir la violencia contra las mujeres. Hace poco, en marzo de 2017, la muerte de 37 niñas en un hogar de acogida estatal para víctimas de abuso o abandono (el *Hogar Seguro Virgen de la Asunción*) hizo advertir no solo hasta qué punto el Estado no protege a mujeres y niñas, sino que está implicado en violaciones de sus derechos.²²⁹

El Poder Judicial coordina sus esfuerzos para abordar estos problemas con el Ministerio Público y el Instituto de Defensa Pública Penal a través de la *Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia* (CNSAFJ), que se centra en mejorar el sistema judicial y, en concreto, enumera el acceso a la justicia para las mujeres como una de sus áreas objetivo. Tanto el Ministerio Público como la judicatura han desarrollado sistemas especializados en su estructura para gestionar casos relacionados con las mujeres y sus derechos.

Tras la adopción en 2008 de la *Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra las mujeres*, el Poder Judicial comenzó a establecer salas penales especializadas en casos clasificados como feminicidios o violencia física, psicológica o económica contra las mujeres. Sin embargo, continúan existiendo desafíos, no solo en términos de cómo asegurar que dichas salas sean accesibles en todas las zonas de la nación, sino también desde el punto de vista de su funcionamiento. El equipo de expertos escuchó a jueces de fuera de la capital que afirmaban que tenían problemas a la hora de determinar si estos tribunales especializados poseen jurisdicción en casos específicos, debido a las dificultades para distinguir los casos de feminicidio de los homicidios comunes.

227 Julio E Santos, 'Mujeres son las principales víctimas de violencia a nivel nacional', *el Periódico* (22 de abril de 2017).

228 Glenda Sánchez, 'Los diez delitos más denunciados ante el Ministerio Público', *el Periódico* (8 de julio de 2017).

229 El *Hogar Seguro Virgen de la Asunción* era un centro estatal para víctimas de abuso o abandono que acogía a chicas que habían cumplido condena por actividades delictivas pero que no tenían a nadie que las cuidase tras quedar libres. Las denuncias constantes de malas condiciones, que incluían hacinamiento y malnutrición, llevaron a que en 2013 la Procuraduría de Derechos Humanos solicitase, satisfactoriamente, medidas cautelares a la CIDH. Sin embargo, el Estado no las ejecutó y continuaron las denuncias de abuso sexual, físico y psicológico, así como de trata de personas. En marzo de 2017, un grupo de chicas protestó contra las supuestas violaciones que se producían dentro del hogar de acogida y, a modo de castigo, fueron encerradas en una habitación. Dentro de la habitación se originó un incendio, lo que produjo la muerte de 37 chicas. Los bomberos y familiares de las chicas testificaron que no pudieron controlar el fuego porque no pudieron acceder al centro. Aunque el presidente era consciente de lo que acontecía, las autoridades estatales no tomaron las medidas adecuadas para impedir la tragedia. Solo fueron arrestados tres funcionarios, por negligencia en el caso. Esteban Biba Efe, 'El Hogar Seguro de Guatemala que se convirtió en un infierno: vejaciones, comida con gusanos...', *El Mundo* (3 de octubre de 2017).

Representantes del Departamento de Política Penal del Ministerio Público afirmaron que uno de los objetivos estratégicos de la institución es mejorar la persecución de crímenes contra víctimas con “características especiales”, por ejemplo, poblaciones vulnerables como las mujeres y los niños.

Con este fin, el Ministerio Público ha creado fiscalías especiales para mujeres y niños, respectivamente, que consolidan una gama de servicios, entre ellos, ayuda psicológica y médica, establecen puestos para auxiliares fiscales especialmente entrenados, e incorporan nuevas técnicas de recolección de pruebas. Un objetivo clave de estas fiscalías es evitar la revictimización y ofrecer una atención adecuada a las víctimas. Aunque el Ministerio Público planea o ofrece estos servicios en todas las fiscalías regionales para 2018, quedarán importantes lagunas en la cobertura de zonas rurales y periféricas.

En el pequeño municipio de Salamá, en Baja Verapaz, el equipo de expertos encontró un modelo positivo de persecución de crímenes de violencia contra mujeres y niños: el *Módulo de Atención Integral* (MAI), con el apoyo de USAID.²³⁰ El proyecto conllevaba crear oficinas especializadas en una zona privada accesible en que los fiscales trabajasen junto con asistentes sociales, psicólogos y algunos intérpretes (se necesitaban más para cubrir todas las lenguas indígenas locales). El proyecto recibió unas 350 denuncias en el período previo de menos de 3 meses, lo que demuestra abrumadores niveles de violencia contra las mujeres en proporción con la pequeña población local.

Proporcionar protección e igual acceso a la justicia a las mujeres de comunidades indígenas representa un desafío especial. Al equipo de expertos se le advirtió del sentimiento de “doble marginalización” que decían sentir las mujeres indígenas, que se sentían marginalizadas por ser pobres e indígenas, y doblemente marginalizadas por ser mujeres. Las líderes de la comunidad maya que se reunieron con el equipo expresaron su preocupación por que las mujeres indígenas tuvieran menos oportunidades que las mujeres no indígenas de denunciar delitos domésticos debido a diversos factores, entre ellos, el miedo o el recelo a las autoridades.

La cultura indígena, del arte al comercio o el turismo, es explotada a menudo por entidades públicas y privadas, pero los beneficios de estas actividades raramente son compartidos con los indígenas guatemaltecos. Este fenómeno afecta especialmente a las mujeres, cuya imagen y productos tradicionales con frecuencia carecen de suficiente protección legal. En 2015, las mujeres indígenas crearon el Movimiento Nacional de Tejedoras Mayas, con el fin de reclamar los derechos de propiedad de sus patrones y técnicas de tejido. Han participado de su promoción, e iniciado acciones legales por el reconocimiento de sus derechos de propiedad colectiva; también presentaron una iniciativa de ley en 2016 con la misma finalidad.²³¹ Este movimiento no solo busca remuneraciones justas por su trabajo, sino también la protección de su patrimonio cultural. En sus propias palabras, “nuestros tejidos son los libros que los colonizadores no pudieron quemar”.

230 La iniciativa comenzó en agosto de 2007 y en ella participó el equipo de seis fiscales de la fiscal Claudia Gómez. Se informó al equipo que otros proyectos similares estaban en curso en una serie de ciudades y pueblos guatemaltecos, entre ellos, la Ciudad de Guatemala, Quetzaltenango, Mixtco, Villanueva, Chiqimula, Coban y Izabal.

231 Manuela Picq, “Maya Weavers propose a collective intellectual property law” (2017).

V.a.ii. Personas LGBTI

A pesar de la abrumadora estigmatización, discriminación y violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) en Guatemala, ha habido cierto progreso durante los últimos años. El desarrollo más importante puede ser la mayor visibilidad de esta comunidad, como la que representó la diputada Sandra Morán, quien organizó el primer Desfile del Orgullo en Guatemala en 1988 (asistieron 200 personas, en comparación con las 25.000 en 2017) y que se convirtió en la primera persona abiertamente no heterosexual elegida para el Congreso en 2015. A la ONG “OASIS” (Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral frente al SIDA) se le permitió que se constituyese como ONG en 1993 para trabajar en cuestiones de VIH y posteriormente amplió su trabajo a cuestiones LGBTI, incluida su participación en debates de televisión sobre la homofobia y la sensibilización entre los jueces. Las mujeres trans también han creado una organización, *Trans Mujeres en Tacones*. Aunque solamente un 25% de la población está ahora a favor del matrimonio gay, la actividad homosexual tanto masculina como femenina es legal en Guatemala.

Este progreso se ha logrado haciendo frente a la enorme discriminación, estigmatización y violencia contra la comunidad LGBTI de Guatemala. Con el trasfondo de una de las tasas de asesinatos más elevadas del mundo, las personas LGBTI y, en especial, las trans, hacen frente a una violencia extrema, incluidas las denuncias de asesinatos extrajudiciales por parte del Estado. El Sr. Jorge López, director de OASIS, relató al equipo de ILAC cómo recibió amenazas de muerte en 2014 junto a una persona trans, Chantal Quiñones; mientras el Sr. López abandonó el país por un tiempo, la Sra. Quiñones no lo hizo y fue asesinada. Solo en 2016, se denunció el asesinato de 40 mujeres trans.²³² La situación se ha visto agravada por la prevalencia del crimen organizado y la corrupción. Como en los países vecinos Honduras y El Salvador, el resultado es un flujo de refugiados que dejan el país para buscar asilo en algún otro lugar.²³³

A diferencia de los delitos contra las mujeres, que se registran sistemáticamente en virtud de la ley contra el feminicidio, no se conservan estadísticas sobre crímenes de odio contra personas LGBTI (ni las mujeres trans se contabilizan como víctimas de feminicidio). OASIS informó que tienen conocimiento de, al menos, 94 crímenes de odio, lo que incluye asesinatos que aún no se han investigado de la forma adecuada; de media, entre 15 y 20 miembros de la comunidad LGBTI son asesinados cada año con total impunidad. Aunque esta situación deriva en parte del hecho de que el Departamento de Atención a Víctimas del Ministerio Público no está a la altura de su responsabilidad para abordar dichos casos, muchas víctimas no denuncian los delitos, ya sea por desconocimiento de sus derechos o por miedo a los autores de los delitos que, a menudo, forman parte de bandas delictivas organizadas que a veces también están compuestas por personas LGBTI.

232 Transgender Europe, Trans-murder Monitoring Project, *disponible en*: <https://tgeu.org/tmm/>.

233 Amnistía Internacional, No Safe Place: Salvadorans, Guatemalans and Hondurans seeking asylum in Mexico based on their sexual orientation and/or gender identity (Noviembre de 2017)

Las mujeres trans son actualmente los miembros más vulnerables de la comunidad LGBTI de Guatemala. Su acceso a la educación y a las oportunidades económicas son escasas, lo que a menudo las hace caer en situaciones de pobreza en que pueden ser fácilmente explotadas.²³⁴ Las mujeres trans a menudo ejercen la prostitución lo que las hace muy vulnerables a los arrestos y el acoso de la policía, y a las redes de tráfico de personas. Las mujeres trans delincuentes habitualmente son encarceladas en prisiones para hombres durante prolongados períodos de detención preventiva y sufren agresiones sexuales y violaciones. Una activista trans que se reunió con el equipo describió que había sido infectada de VIH tras haber sido violada por una banda en una prisión masculina.

Actualmente, los miembros de la comunidad trans están en la práctica indocumentados; aunque pueden registrar su nombre, no hay medios legales para registrar su género. Esto les impide recibir documentos de identidad, lo que les niega el status jurídico de personas, causando numerosos problemas prácticos y presentando un riesgo para la salud pública, dado que se calcula que el 24% de las mujeres trans viven con el VIH. Aquellas que han buscado atención médica con frecuencia han sido ridiculizadas por adoptar nuevos nombres, y evitan los hospitales o centros médicos, prefiriendo no correr el riesgo de ser humilladas. Las tasas de VIH son altas en Guatemala; hay 22.000 personas que reciben tratamiento retroviral, y han aumentado, especialmente entre las mujeres trans. OASIS expresó la preocupación de que muchos miembros de la comunidad no están accediendo al tratamiento médico correcto por diversas razones, incluida la discriminación por identidad contra las personas trans. Problemas similares surgen en relación con la identificación de cuerpos en el depósito de cadáveres y su entrega a familiares. En 2017, las organizaciones LGBTI trabajaron con la diputada Sandra Morán para presentar una iniciativa legislativa sobre identidad de género que permitiese a los miembros de la comunidad trans cambiar su género en los documentos oficiales, para mejorar su acceso a los servicios públicos. No obstante, en 2012 se presentó un proyecto de ley en este sentido que aún sigue debatiéndose.

El matrimonio gay no es legal en Guatemala y las estructuras familiares alternativas no son reconocidas por ley. En 2016 la diputada Sandra Morán presentó un proyecto de ley sobre uniones civiles, pero ha logrado escaso progreso. La legislación antidiscriminación actual no hace referencia a la orientación sexual ni a la identidad de género, lo cual es una brecha legal significativa. OASIS denunció frecuente discriminación laboral en el empleo, con personas que han sido ignoradas en contrataciones a pesar de sus buenas calificaciones, o despedidas cuando se ha sabido su orientación sexual.

234 Según la Red Latinoamericana y del Caribe de personas trans, el 58% de las trans mujeres de Guatemala no finalizó la escuela primaria y el 76% de ellas trabajó en la economía informal como única opción de supervivencia.

V.b. Conflicto social: Tierra y recursos naturales

V.b.i. Problemas socioeconómicos subyacentes

Las principales causas del conflicto armado interno en Guatemala fueron la pobreza extrema y la desigualdad, la dispar distribución de la tierra, el abandono de zonas rurales por el Estado, y la exclusión política y económica de la población rural. En el *Acuerdo sobre Cuestiones Socioeconómicas y Situación Agraria* firmado como parte de los Acuerdos de Paz, el gobierno prometió una amplia gama de medidas, entre ellas, mayor gasto social para ampliar y mejorar la educación, la atención sanitaria y otros servicios básicos; mejor acceso de los campesinos a programas agrarios basados en el mercado, así como a créditos agrícolas y para el hogar; el establecimiento de una política de desarrollo rural; y mecanismos para resolver las disputas generalizadas sobre tierras y propiedades. Estas medidas debían financiarse mediante reformas fiscales que aumentasen los ingresos del gobierno al menos un 12% del PIB, a las que complementarían pasos hacia la descentralización que otorgase a las poblaciones locales una mayor voz en la política de desarrollo.²³⁵

Veintidós años después, los esfuerzos fragmentados solo han producido resultados limitados en el área de la reforma socioeconómica. A pesar de los aumentos del gasto social y de la creación de nuevas instituciones para abordar las cuestiones territoriales, los servicios públicos siguen siendo en su mayoría inadecuados, las oportunidades de desarrollo rural escasas y los conflictos relacionados con la tierra omnipresentes. Una de las principales limitaciones ha sido la falta crónica de fondos gubernamentales, relacionada con el rechazo de las élites económicas a pagar mayores impuestos para financiar una ampliación de los servicios estatales que beneficiasen principalmente a los pobres. El resultado es que Guatemala no ha conseguido aumentar su base imponible ni siquiera al modesto objetivo del 12% del PBI que establecieron los Acuerdos de Paz.

Hubo esperanzas de cambio con el “Pacto Fiscal” de 2000 entre las tres ramas del gobierno, los líderes empresariales y la sociedad civil, que estableció un plan equilibrado para aumentar de manera progresiva los ingresos y asegurar un uso transparente de los recursos del Estado. Hasta la fecha, el progreso hacia un aumento de los ingresos fiscales, la lucha contra la evasión fiscal y la mejora de la transparencia de los gastos del gobierno ha sido modesto, y Guatemala mantiene los índices de movilización de ingresos más bajos de la región.²³⁶ En las conversaciones con el equipo de ILAC, los líderes empresariales de Guatemala reconocieron la necesidad de más reformas sociales y defendieron la reforma del currículo educativo del país para adaptarlo a los cambios sociales y económicos, pero se opusieron a una reactivación del Pacto Fiscal u otras medidas para aumentar los ingresos tributarios.²³⁷

235 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 50.

236 USAID, PFM LAC, RSD “Strengthening Public Financial Management in LAC” (2014).

237 Reunión con líderes empresariales, 16 de octubre de 2017; reunión con representantes del *Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras* (CACIF), 17 de octubre de 2017.

Los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra y para resolver los conflictos territoriales también han sido insuficientes. Muchas reformas clave relacionadas con la tierra no se han podido llevar a cabo, sobre todo el compromiso de crear un registro catastral nacional, lo cual se considera esencial para ofrecer seguridad jurídica a los propietarios de tierras rústicas. Los donantes internacionales suministraron importante ayuda a proyectos piloto en este ámbito pero las promesas oficiales para promulgar una legislación que lo permitiera han demostrado repetidamente ser huecas. Tampoco se han cumplido los compromisos de los Acuerdos de Paz para abordar otros aspectos de la cuestión de la tierra. Otros compromisos sobresalientes incluyen la adopción de una ley agraria, la revisión del estado de las tierras ociosas y las tierras adquiridas ilegalmente durante el conflicto armado interno, y el establecimiento de seguridad jurídica para las tierras comunales de las comunidades indígenas. En consecuencia, siguen sin resolverse casi 1.500 conflictos de tierras, mientras las instituciones responsables de solucionar estos conflictos como, por ejemplo, la Secretaría de Asuntos Agrarios y el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), continuaron careciendo de suficientes recursos en 2016.²³⁸

V.b.ii. Derechos de los pueblos indígenas

Guatemala reconoció en los Acuerdos de Paz que no podía avanzar y prosperar como nación sin revertir un profundo legado de discriminación contra los pueblos maya, xinca y garífuna que componen casi la mitad de su población, pero que han sido sistemáticamente excluidos de las oportunidades económicas y de la toma de decisiones políticas. Además de una historia de opresión que se remonta a la época colonial, la población indígena sufrió la mayor parte del conflicto armado, tal como confirmó la CEH, que determinó que el 83% de los muertos eran miembros de las comunidades mayas, y que el ejército cometió actos de genocidio contra grupos indígenas. Durante la firma de los Acuerdos de Paz, la diversidad racial y cultural de Guatemala fue ampliamente reconocida en el debate político, el currículo educativo o el marco legal del país. Las zonas rurales principalmente habitadas por poblaciones indígenas presentaron los peores indicadores sociales, y recibieron los niveles más bajos de inversión pública. Las mujeres indígenas fueron doblemente victimizadas, y sufrieron discriminación tanto racial como de género.²³⁹

El principal vehículo creado en los Acuerdos de Paz para cambiar esta situación fue el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, que prometió un esfuerzo multifacético para luchar contra la discriminación de facto y legal y el desarrollo de un Estado verdaderamente multicultural, multiétnico y multilingüe. El Acuerdo requirió consultas, creando oportunidades sin precedentes para que las comunidades indígenas participasen en el diseño de las políticas que las afectarían. La firma del acuerdo en marzo de 1995 fue un momento decisivo.

238 OHCHR, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of his office in Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/HRC/34/3/Add.1 (2017), 63.

239 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 38.

Nunca antes el Estado guatemalteco había reconocido de forma tan abierta y plenamente el alcance de la división racial, cultural y lingüística de la nación, ni se había comprometido tan claramente a cerrar este abismo.²⁴⁰

Siete años más tarde, el Relator especial de Naciones Unidas de derechos humanos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, indicó tras su visita a Guatemala en 2002 que se habían logrado algunos avances.²⁴¹ No obstante, a pesar de la proliferación de nuevas comisiones e instituciones, el progreso real en el desmantelamiento de la discriminación étnica y racial se consideró bajo debido a la persistencia de la discriminación estructural.²⁴² Stavenhagen concluyó que:

...mientras no exista modificación de la propia base de la concentración y apropiación de los principales recursos económicos, políticos y simbólicos de la nación por parte de las élites que gobiernan, las cuales han conseguido la exclusión sistemática de los pueblos indígenas de la construcción de la nación, estos últimos no podrán desempeñar un rol como ciudadanos libres e iguales. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos pretende llevar a cabo una modificación de esta estructura como medio de garantizar la paz y los derechos humanos en un marco de democracia pero, como ha subrayado MINUGUA, esta ruta se encuentra llena de obstáculos y el objetivo aún no está a la vista.²⁴³

En su informe final, MINUGUA indicó que tras ocho años de proceso de implantación, el progreso resultaba más formal que sustantivo. Importantes reformas legales e institucionales, y la ruptura de los tabúes sobre el debate del racismo y la discriminación, habían servido de poco para cambiar la realidad cotidiana que sufre la mayoría de las personas indígenas. La falta de representación en la vida política y pública y las barreras invisibles para avanzar continuaron siendo la norma, con las zonas rurales indígenas careciendo todavía de una infraestructura básica o de servicios públicos decentes. En retrospectiva, el fracaso del referéndum constitucional de 1999 para incorporar los Acuerdos de Paz, fue una importante decepción para los líderes indígenas y las organizaciones que habían participado de forma entusiasta en el proceso de implantación hasta el punto de suponer que conduciría a un cambio transformador.²⁴⁴

240 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004) párrafo 39.

241 Rodolfo Stavenhagen, Informe del Relator especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Doc. Doc. E/CN.4/2003/90/Add.2 (2003), párrafo 19: "El número de jueces de paz en las zonas indígenas ha aumentado, y se ha formado una Comisión sobre Asuntos Indígenas en la Corte Suprema. Otros organismos creados son el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco y la Oficina para conceder status oficial a las lenguas indígenas, sobre la base del trabajo que ha llevado a cabo la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. También se ha establecido una comisión conjunta para supervisar la conservación y la administración de los lugares sagrados mayas, y se ha adoptado una ley sobre lugares sagrados. Hace poco se creó una Comisión presidencial para combatir la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas de Guatemala".

242 Rodolfo Stavenhagen, Informe del Relator especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Doc. Doc. E/CN.4/2003/90/Add.2 (2003), párrafo 20.

243 Rodolfo Stavenhagen, Informe del Relator especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Doc. Doc. E/CN.4/2003/90/Add.2 (2003), párrafo 20.

244 MINUGUA, Noveno informe de la Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Doc. de Naciones Unidas A/59/307 (2004), párrafo 39.

Aunque Guatemala ratificó el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en 1996, ha fracasado en gran medida a la hora de implementar las normas protectoras de este tratado.²⁴⁵ El Convenio de la OIT exige que los estados que lo ratifiquen protejan los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la adopción de medidas especiales “según corresponda para salvaguardar a las personas, las instituciones, la propiedad, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de la población a la que afecte”.²⁴⁶ La Parte II del Convenio está dedicada a la tierra e incluye la obligación de reconocer los “derechos de propiedad y posesión de la población afectada de las tierras que hayan ocupado tradicionalmente”, así como el derecho a “participar en el uso, la gestión y la conservación” de los recursos naturales pertenecientes a dichas tierras.²⁴⁷ El Convenio también establece que los pueblos indígenas no deben ser desplazados de sus tierras salvo si fuera necesario como medida excepcional, y en tales casos con el derecho a volver tan pronto como sea factible, o a recibir tierras alternativas y una indemnización.²⁴⁸

Quizás el punto más importante es que los estados que lo ratifiquen deben respetar los propios procedimientos de los pueblos indígenas para transferir la tierra y consultarles “si se ha tenido en cuenta su capacidad para enajenar sus tierras o de otra forma transmitir sus derechos fuera de su propia comunidad”.²⁴⁹ Este derecho de consulta según lo establecido por el Convenio 169 de la OIT no se ha implementado en el derecho interno guatemalteco, a pesar de que el Convenio fue ratificado en 1996 como un compromiso para garantizar los derechos de las poblaciones maya y garífuna de Guatemala. Durante los últimos 21 años, el Congreso se ha negado a legislar sobre este asunto, a pesar de más de 20 solicitudes de la Corte de Constitucionalidad. El equipo de ILAC escuchó repetidos ejemplos de concesión de permisos para proyectos mineros e hidroeléctricos sin la consulta adecuada.²⁵⁰

245 International Labor Organization Convention on Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (N.º 169), Ginebra, sesión 76 de ILC (27 de junio de 1989).

246 Convenio de la OIT 169, Artículos 2 y 4.

247 Convenio de la OIT 169, Artículos 14 y 15.

248 Convenio de la OIT 169, Artículo 16.

249 Convenio de la OIT 169, Artículos 17 (1) y (2). Se espera que el Estado proteja a las comunidades indígenas de las incursiones de las personas ajenas a ellas, una obligación que vuelven evidente las normas que exigen impedir a los extraños “aprovecharse de sus tradiciones o de la falta de conocimiento de las leyes por parte de sus miembros para proteger la propiedad, la posesión o el uso de las tierras que les pertenecen”, y que exigen la penalización de la invasión o el uso no autorizados de dichas tierras. Convenio de la OIT 169, Artículos 17(3) y (18).

250 Véase, por ejemplo. Peace Brigades International, “Regulation of consultation, a highly questioned process”, Boletín N.º 37 (2017).

V.b.iii. Amenazas y criminalización

El equipo de ILAC concluyó que los abogados, defensores de los derechos humanos y líderes de comunidades amenazados por proyectos de desarrollo en Guatemala hacían frente a constantes amenazas, estigmatización, intimidación y ataques.²⁵¹ Al proporcionar representación legal a las partes de los casos, los abogados desempeñan un rol crucial a la hora de facilitar el acceso a la justicia y asegurar el funcionamiento correcto del sistema judicial. Este rol es especialmente importante en casos que impliquen abusos de derechos humanos y disputas por recursos naturales, dada la vulnerabilidad y el desconocimiento del funcionamiento del sistema de justicia por parte de las víctimas y las comunidades afectadas. Normas internacionales como los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados* de la ONU buscan asegurar que los abogados puedan realizar su función sin miedo a presiones o amenazas inapropiadas. Los Principios Básicos, por ejemplo, aconsejan a los gobiernos que eviten la intimidación o la injerencia inadecuadas en el trabajo de los abogados, así como sanciones o enjuiciamientos infundados.²⁵²

El equipo de ILAC escuchó de numerosas fuentes que los abogados y defensores de derechos humanos que trabajan en conflictos relacionados con la tierra, el territorio y el medio ambiente, enfrentaban ataques frecuentes y graves.²⁵³ Además, los defensores de los derechos humanos estaban constantemente sometidos a campañas difamatorias para estigmatizarlos y desacreditarlos a ellos (y su trabajo), intentando así obligarlos a detener sus actividades legítimas. Por ejemplo, miembros del Centro de Acción Legal, Ambiental y Social informaron que estaban siendo blanco de campañas de difamación, después de haber cuestionado la licencia otorgada a la compañía minera Minera San Rafael en San Rafael Las Flores en junio de 2017. El sistema judicial es regularmente utilizado para atacar y acosar a los defensores de los derechos humanos con la intención de destruir movimientos y organizaciones, así como de silenciar a aquellos.

251 La CIDH llegó a conclusiones similares en su reciente informe: “La CIDH resalta además en su informe la grave situación a la que hacen frente los defensores de los derechos humanos en Guatemala y la importancia de impedir y castigar los ataques y la intimidación contra ellos, en vista del valioso trabajo que realizan y dado el impacto multiplicador que dichos ataques tienen sobre la protección de los derechos humanos en la nación”. IACHR (CIDH), *The Situation of Human Rights in Guatemala*, (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17), 31 de diciembre de 2017.

252 UN *Basic Principles on the Role of Lawyers* (1990), párrafos 16-18: “16. Los gobiernos asegurarán que los abogados (a) puedan realizar todas sus funciones profesionales sin intimidación, impedimento, acoso o injerencia indebida; (b) puedan viajar y consultar libremente con sus clientes tanto dentro de su propio país como en el extranjero; y (c) no sufran, o se sientan amenazados por, persecuciones o sanciones administrativas, económicas, etc. por cualquier medida que tomen de acuerdo con sus responsabilidades profesionales, sus normas y sus códigos éticos reconocidos. 17. Si la seguridad de los abogados se ve amenazada como consecuencia del ejercicio de sus funciones, aquellos deberán ser protegidos de manera adecuada por las autoridades. 18. Los abogados no se identificarán con sus clientes o las causas de sus clientes como resultado del ejercicio de sus funciones”.

253 Véase también UDEFEGUA, Informe Criminalización en Guatemala: Análisis de Situación 2012 – 2017 (2017).

Una instrucción general del Ministerio Público que contiene directrices para la investigación eficaz de ataques contra defensores de los derechos humanos ha estado bajo revisión durante varios meses. Existe una clara necesidad de un programa o política pública para la protección integral de los defensores de los derechos humanos, que cumpla con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso conocido como *Defensor de los derechos humanos et al. contra Guatemala*. Este proceso, que debe basarse en consultas plenas con las organizaciones de la sociedad civil, todavía no ha concluido al momento de la redacción de este informe.²⁵⁴

Esta situación ha llevado a la CIDH a solicitar al gobierno de Guatemala la adopción de medidas cautelares en beneficio de los defensores de los derechos humanos y los agentes judiciales, incluido el titular, recientemente nombrado, de la Procuraduría de Derechos Humanos, Jordán Rodas. En las conversaciones con los expertos de ILAC, el Sr. Rodas manifestó su determinación de continuar con su trabajo, a pesar de las amenazas y calumnias. Para nuestro equipo quedó claro que dichas amenazas no se hacían solo contra los fiscales en casos penales o de derechos humanos, sino también contra fiscales y abogados que trabajaban para el Ministerio Público Fiscal, y en concreto, contra jueces que llevaban casos controversiales como, por ejemplo, los de los Tribunales de Mayor Riesgo.

Además de presiones externas como amenazas y estigmatización, los abogados, como los jueces, también hacían frente a denuncias infundadas recibidas por el “Tribunal de Honor” que decide sobre las sanciones disciplinarias del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. De acuerdo con lo descrito por los abogados que hablaron con los expertos de ILAC, el motivo aparente para dichas denuncias era castigar o desalentar a los abogados y jueces que participaban en casos controvertidos. El efecto consistió en generar una considerable carga económica y psicológica sobre las personas afectadas, y retrasar el procesamiento de los casos.

Durante su visita, el equipo de ILAC también escuchó testimonios sobre la criminalización que sufren los defensores de derechos humanos, así como las comunidades o los familiares que están implicados en la defensa de sus derechos de tierras. Dichas quejas se expresaron en relación a agronegocios, megaproyectos, proyectos mineros y proyectos hidroeléctricos de todos los departamentos situados fuera de la capital que visitó el equipo de ILAC. Mientras casi todos los interlocutores con los que habló ILAC expresaron apoyo al Ministerio Público en su trabajo contra la corrupción y la impunidad, la principal queja manifestada fue en relación con que no se frenó la práctica que criminaliza a los defensores de los derechos humanos.

Según los observadores en Guatemala, los esfuerzos por silenciar las protestas comienzan normalmente con la difamación de los manifestantes en la prensa y las redes sociales, donde se los presenta como terroristas o “enemigos internos” y se difunden rumores para desacreditarlos.²⁵⁵

254 Amnistía Internacional, “Guatemala 2017/2018” (sitio web, al que se accedió el 16 de mayo de 2018), disponible en: <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/guatemala/report-guatemala/>.

255 Entrevista con los representantes de UDEFEGUA, 31 de mayo de 2018.

Un paso posterior es la criminalización a través de su arresto o de órdenes de captura, y su procesamiento por cargos infundados. La emisión de órdenes de captura, incluso si no hay esfuerzos reales por realizar arrestos, se contempla como un modo de ejercer presión psicológica sobre las comunidades en conflicto.²⁵⁶ En algunos casos, las órdenes de captura se emitieron inmediatamente después de las reuniones de diálogo, contra los líderes de la comunidad que se habían mostrado voluntariamente como tales asistiendo a ellas de buena fe.²⁵⁷ En muchos casos, las calumnias y la criminalización se han visto rápidamente seguidas por ataques violentos, incluso por guardas de seguridad contratados por la empresas a las que se han otorgado concesiones para megaproyectos.²⁵⁸

V.b.iv Conflictos relacionados con la tierra y los recursos naturales

Aunque los Acuerdos de Paz de 1996 hacían referencia explícita a las reformas agrarias, y a la creación de tribunales agrarios para resolver las disputas sobre la tierra de una manera razonable, estos compromisos nunca fueron implementados. En cambio, incluso la tradicional ocupación de tierras de buena fe puede ser impugnada como un delito penal de “*usurpación*”. Esto hace que las disputas de tierras estén siendo procesadas por tribunales penales en virtud de normas que condenan a las comunidades y sus líderes a la criminalización, por tratar de mantener el derecho a permanecer en sus hogares. En un contexto de derechos de propiedad en disputa y sin resolver, las empresas privadas han iniciado actividades de extracción que no solo se ejecutan en las tierras impugnadas, sino que tienen consecuencias locales adversas como, por ejemplo, la presión sobre el suministro de agua, inundaciones y contaminación. Los beneficios de dichas actividades para las comunidades locales, desde el punto de vista del empleo, el reparto de beneficios o las remuneraciones, tienden a ser mínimos, incluso cuando las empresas extractivas raramente aportan ingresos fiscales importantes.

En Quetzaltenango, los miembros del equipo de expertos hablaron con integrantes de una comunidad indígena que hacía frente a su criminalización, desde el momento en que protestó contra un proyecto hidroeléctrico en la región en 2014. Como resultado de sus protestas, once miembros de la comunidad fueron sujetos a detenciones preventivas, y uno de ellos fue separado de su familia durante más de dos años.

256 Entrevista con Fundación Guillermo Toriello, 9 de octubre de 2017.

257 Entrevista con los representantes de UDEFEGUA, 31 de mayo de 2018.

258 Por ejemplo, en enero de 2017, Sebastián Alonso Juan, de 72 años, fue asesinado durante una protesta pacífica contra proyectos hidroeléctricos que se estaban construyendo en la región de Ixquis de San Mateo Ixtatán. Las comunidades indígenas afectadas por los proyectos hidroeléctricos de PDSA (Promoción y Desarrollos Hídricos S.A.) han luchado durante varios años por el derecho de consulta en relación con dos centrales hidroeléctricas consideradas inconsistentes con su forma de vida. En 2014, se estableció una unidad del ejército en las tierras de la compañía sin el acuerdo de la población local, que ha estado controlando efectivamente la zona desde entonces. La comunidad denuncia los ataques físicos diarios y los daños a la propiedad y a los recursos naturales. Durante una protesta el 17 de junio de 2017, los guardas de seguridad y la policía local dispararon supuestamente a los manifestantes, alcanzando al Sr. Alonso Juan, que, según informes, también fue acuchillado con un machete y murió esa misma tarde.

El equipo visitó y conoció a cuatro reclusos en un centro penitenciario en régimen semiabierto, que permanecían detenidos preventivamente en condiciones básicas y sin medios para ayudar a sus familias. Los miembros de la comunidad describieron un patrón por el cual las concesiones se ganaban, primero sin consulta a las comunidades afectadas, y las personas que posteriormente protestaban se enfrentaban a amenazas y cargos delictivos, entre ellos los de tráfico de drogas, terrorismo y corrupción.

Otros defensores de los derechos humanos describieron estar recibiendo amenazas físicas, debido a su trabajo en apoyo a las comunidades agrícolas del departamento de Izabal que buscan conservar sus derechos territoriales y defenderse de los desalojos.²⁵⁹ Durante una visita al Departamento de Izabal, se puso en conocimiento del equipo de ILAC sobre una protesta pacífica el 27 de mayo de 2017 contra la contaminación del lago Izabal que condujo a la emisión de 16 órdenes de arresto, incluidas las de cuatro periodistas que cubrían la manifestación y un pescador que formó parte de ella. Se informó a ILAC que se habían emitido alrededor de 500 órdenes de arresto contra manifestantes en los Departamentos de Izabal y Alta Verapaz, junto con el sur de Petén.

El caso de Abelino Chub Caal es emblemático de cómo la criminalización se usa para destruir la resistencia de las comunidades a entregar sus hogares y tierras. El equipo de expertos de ILAC se reunió con el Sr. Chub Caal en la cárcel de la Ciudad de Guatemala y también habló de su caso con miembros de su comunidad en El Estor, Departamento de Izabal. El Sr. Chub Caal se vio inmerso en las protestas contra un desalojo porque le habían pedido, siendo él uno de los pocos miembros de su comunidad que hablaba español, que mediase con la policía en el lugar. Cuando intentó intervenir en el desalojo fue arrestado y, a pesar de la falta de pruebas contra él, acusado de formar parte de un grupo armado que entró en una granja y quemó una casa. El equipo escuchó de varias fuentes que los líderes de comunidades que intentaban mediar eran frecuentemente víctimas de criminalización, con el fin de desanimar a otros de desempeñar roles similares.

Al Sr. Chub Caal se le acusaba formalmente de cinco delitos, a saber: asociación ilícita, asociación ilícita de personas armadas, coacción, usurpación agravada e incendio premeditado. Debido a la falta de pruebas contra él, los tres primeros de estos delitos fueron desestimados por el juez, pero hasta la fecha se ha denegado su puesta en libertad. Al tiempo de la visita, el Sr. Chub Caal llevaba casi un año detenido en una cárcel de la Ciudad de Guatemala. Debido a la distancia entre esta ciudad e Izabal, su familia no ha podido visitarle y teme por su vida en prisión. Aunque se encuentra recluido en celdas para delinquentes no violentos, su primer pabellón fue tomado por violentas bandas delictivas que, al tiempo de la entrevista, amenazaban con ocupar otros bloques de celdas y matar a los prisioneros que hubiera dentro.

²⁵⁹ Las comunidades del departamento de Izabal están implicadas en una disputa de tierras que viene de largo; en concreto, surgió en la década de 1980, cuando el ejército adjudicó tierra a empresas que había formado él mismo. Como las empresas de aceite de palma y de minería buscaban cumplir con estas adjudicaciones de tierra, entraron en conflicto con los agricultores locales que habían cultivado la tierra durante generaciones. A falta de tribunales agrarios y de la legislación sobre tierras prometida en los Acuerdos de Paz, las normas que rigen estos conflictos son ambiguas y los líderes de comunidad que intentan protestar por la pérdida de sus hogares y tierras se ven procesados por delitos basados en acusaciones infundadas. Entrevista con Fundación Guillermo Toriello, 9 de octubre de 2017.

El equipo de expertos encontró otro ejemplo de criminalización fuera de la Ciudad de Guatemala en relación con una mina de oro propiedad de EE.UU., *el Tambor*, que se conoce localmente como *la Puya*. La mina se halla en una zona agrícola fértil donde pequeños agricultores han cultivado tradicionalmente frutas y verduras, un medio de vida que depende de un abastecimiento de agua limpio y seguro. Como la mina está siendo explotada, se ha descubierto que las fuentes de agua locales contienen altos niveles de arsénico, lo que ha llevado a protestas que se han ido desarrollando desde hace seis años hasta ahora, e incluyen una presencia constante fuera de la zona de la mina desde 2012.

En 2015, la Corte Suprema confirmó la sentencia de que la mina había violado el derecho de la comunidad a una consulta previa y que no había realizado una evaluación adecuada del impacto ambiental, y ordenó la suspensión de las operaciones. No obstante, la comunidad informó que esta decisión no se ha cumplido y que, por el contrario, han sido víctimas de ataques y criminalización. Las líderes mujeres, en concreto, se han enfrentado a agresiones violentas y a ataques difamatorios en las redes sociales, sin una adecuada protección estatal. Además, tres miembros de la comunidad fueron sentenciados a nueve años de prisión y a considerables multas en 2014, por cargos de amenazas y agresiones a los empleados de la mina que la comunidad rechaza.

El equipo de ILAC tuvo conocimiento de un último ejemplo, que incluía desalojos forzados en Petén, la provincia al norte de Guatemala. Hasta los años setenta, Petén fue completamente boscoso y aislado del resto del país, excepto por aire. Cuando a finales de los setenta se construyeron carreteras, la población aumentó dramáticamente debido a las migraciones desde el resto del país. Durante los años ochenta, muchas familias y comunidades desplazadas por el conflicto armado interno se reubicaron de forma espontánea en Petén, formando allí nuevas comunidades que recibieron un considerable reconocimiento oficial, lo que incluyó apertura de escuelas, incorporación en los registros civiles locales y asignación de alcaldes. Sin embargo, estas comunidades fueron nuevamente amenazadas en 1989 con la adopción de una nueva legislación que establecía amplias *zonas protegidas* que quedaban bajo el control administrativo del *Consejo Nacional de Áreas Protegidas* (CONAP).

En 2004, se anunció una amnistía efectiva para los residentes de comunidades ya establecidos en zonas protegidas en ese momento y que practicaban formas sostenibles de agricultura. Se esperaba que estas comunidades firmasen un acuerdo con el CONAP que les otorgara derechos condicionales para permanecer. No obstante, la encuesta del uso de suelo de la comunidad no finalizó hasta 2010 y los acuerdos se firmaron anárquicamente, con muchas comunidades.²⁶⁰ Mientras tanto, circularon rumores de que había comenzado la exploración petrolera en zonas protegidas, y que las comunidades serían forzadas a irse. Estos rumores empezaron a materializarse a finales de la década de 2000. A finales de 2017, los violentos desalojos de familias de la zona de Laguna Larga llevaron a la emisión de medidas cautelares a favor de las comunidades afectadas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²⁶¹

260 Entrevista con la Procuraduría de Derechos Humanos, Flores, Petén, 12 de octubre de 2017.

261 IACHR (CIDH), Resolución 36/2017, Medida cautelar n.º 412-17 (8 de septiembre de 2017).

Sin embargo, la amenaza de desalojo continuó con la preocupante participación de los agentes de justicia locales. Según fuentes de Petén, el CONAP consideró que cualquier comunidad que no hubiera firmado un acuerdo era ilegal, y sería sometida a desalojo. Además, las acusaciones sin fundamento de que estas comunidades están involucradas en el narcotráfico proporcionaron el pretexto para llevar a cabo los desalojos sin aviso a las comunidades afectadas, algunas de las cuales continuaban entonces dialogando con el CONAP en relación con la firma de un acuerdo. En su intento de desalojo, el CONAP supuestamente procedió identificando a las comunidades a través del control aéreo y presentando pruebas técnicas de su ubicación al Ministerio Público, que inicia el procesamiento basándose únicamente en la denuncia de CONAP y sin comunicarse con las comunidades afectadas para verificar tales reclamos del organismo. Se alega que también los jueces emiten decisiones de desalojo basándose únicamente en las pruebas aportadas por el CONAP. Las decisiones que ordenan desalojo se envían a un juez de paz, que se reúne con la policía e inicia el desalojo, a menudo con tan poco aviso que a los agricultores no les da tiempo a volver de sus campos para ayudar a sus familias.

En una entrevista, un oficial de la fiscalía local reconoció que las denuncias de usurpación del CONAP se procesaban sumariamente en su oficina, pero afirmó que era responsabilidad del juez interviniente verificar las alegaciones de cada caso.²⁶² ILAC solicitó una entrevista con el tribunal competente, pero se le informó que no había ningún juez disponible para hablar con el equipo. Un representante de la oficina local del Instituto de Defensa Pública Penal confirmó que la antigua instrucción al IDPP de no participar en los desalojos había sido revocada por la orden de 2017 de asistir a los desalojos y verificar los derechos procesales de los afectados, aunque en el momento de ejecución del desalojo en vez de hacerlo por adelantado.²⁶³ El representante de IDPP indicó que la oficina no contaba con la capacidad ni la experiencia adecuada, y que no se le había dado ninguna oportunidad para abordar el asunto de manera estratégica. Como resultado, la orden debía aún implementarse; el personal sabía en el momento de la entrevista que se estaban ejecutando dos desalojos, pero no se habían contactado o dado aviso a las comunidades afectadas.

El equipo de ILAC pudo reunirse con comunidades que habían sido desalojadas o que hacían frente a desalojos en estas circunstancias.²⁶⁴ Las comunidades se consideraban microcosmos representativos de Guatemala, y estaban orgullosas de los esfuerzos de sus padres por superar la destrucción de sus antiguas comunidades durante el conflicto interno armado y construir nuevos hogares sin ayuda del Estado. En estas circunstancias, las acusaciones de narcotráfico eran particularmente dolorosas. Veían a las negociaciones sobre los acuerdos como una trampa, y se quejaban de no haber recibido avisos de desalojo en el pasado, cuando aldeas enteras habían sido incendiadas. Un miembro de comunidad afirmó haber sido criminalizado; lo arrestaron cinco días antes de que se emitiera la orden de arresto de su caso, inicialmente lo acusaron de usurpación, luego de provocación política, y finalmente lo dejaron en libertad por falta de pruebas.

262 Entrevista, jueves, 12 de octubre de 2017.

263 Entrevista, jueves, 12 de octubre de 2017.

264 Reuniones del 13 de octubre de 2017.

En su opinión, los cargos eran un pretexto para encerrarlo e intentar forzarlo a una admisión de culpabilidad. Mientras estaba en prisión preventiva, fue amenazado y obligado a pagar dinero en concepto de protección (*talacha*) para la cárcel, y presionado a admitir su culpabilidad a cambio de que se le permitiese volver a su casa sin más problemas.

Lejos de ser garante de la seguridad jurídica, el sector justicia es considerado por los agricultores como un sistema que los oprime para que se realice la licitación de grandes intereses petroleros. Sostuvieron que, a pesar de todo, estaban decididos a luchar por sus hogares por medios pacíficos y legales, pero un miembro de la comunidad expresó su frustración: “Es como si estuvieran tratando de provocarnos a un nuevo conflicto”.

VI. Conclusiones y Recomendaciones

Aunque Guatemala ha estado en paz durante 22 años desde que se firmaron los Acuerdos de Paz, la nación ha fracasado en muchos aspectos importantes a la hora de consolidar los beneficios de este periodo de estabilidad mediante el pleno cumplimiento de sus compromisos en cuanto a derechos humanos y estado de derecho, empezando por los establecidos en el propio Acuerdo de Paz.

Ello ha dejado básicamente desatendidas muchas de las causas fundamentales del conflicto, incluidas la pobreza generalizada, el racismo, la corrupción, la desigualdad, la debilidad institucional y las disputas sobre las tierras. Además, estos factores de conflicto no han permanecido como salientes durante las dos últimas décadas, sino que se han tornado más complejos, intratables y desestabilizadores.

Por ejemplo, después del conflicto, la incapacidad de adoptar medidas para responder ante los abusos de los derechos humanos en tiempo de guerra por parte de los servicios de inteligencia, ha alimentado una epidemia de impunidad, alentada tanto por cuestiones endémicas de larga data como la corrupción y la debilidad institucional, como por factores más nuevos, entre los que se destacan la explosión del financiamiento ilícito y la violencia que han acompañado a la expansión del comercio regional de estupefacientes. Como consecuencia de ello, los niveles de violencia en la posguerra han permanecido entre los más altos del mundo, y sus efectos continúan recayendo desproporcionadamente sobre los más débiles de la sociedad. Las mujeres y las niñas, en particular, han sufrido terribles niveles de violencia, incluyendo el aumento en las cantidades de feminicidios, con prácticamente ninguna posibilidad de obtener reparaciones ante tribunales escasos de recursos que luchan por hacer frente a su acumulación de causas.

Otro ejemplo son los conflictos por la tierra y los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala. El Acuerdo de Paz comprometió al país a un enfoque conciliador, basado en la adopción de leyes agrarias y la creación de tribunales que pudieran ofrecer compensación a quienes hubieran perdido sus tierras durante el conflicto, y proteger los derechos de los pueblos indígenas y los pequeños agricultores. No obstante, estas medidas nunca llegaron a implementarse, y las presiones sobre la tierra han aumentado drásticamente durante los últimos años, a la luz de las políticas del gobierno para fomentar las inversiones a gran escala en agricultura de monocultivos, industrias extractivas y energía hidroeléctrica. Quienes tratan de defender sus tierras son ahora victimizados en vez de ser protegidos por el sistema judicial, y se enfrentan a la criminalización por intentar permanecer en sus hogares, y a la falta de reparación ante los desalojos violentos.

Una completa descripción de las reformas que Guatemala necesitaría emprender para satisfacer los requisitos de los Acuerdos de Paz, así como sus obligaciones en virtud de los instrumentos interamericanos e internacionales aplicables de derechos humanos, están más allá del alcance de este informe. Sin embargo, una observación inicial clave

es que hay compromisos jurídicos que solo se pueden implementar de forma sostenible a través de medios políticos. Los Acuerdos de Paz establecen numerosos compromisos para modificar o aprobar leyes y crear instituciones que solamente pueden cumplirse mediante la acción concertada de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno. El hecho de que tales medidas no se hayan adoptado durante los 22 años subsiguientes representa quizás el principal fallo de la política en Guatemala.

Aunque los tribunales deben guiarse por el espíritu de los Acuerdos de Paz, su principal responsabilidad es defender la Constitución y aplicar la ley nacional del país tal como es. Por tanto, hasta que las ramas políticas de Guatemala aseguren que los compromisos de los Acuerdos de Paz se hayan incorporado completamente en la ley nacional, los tribunales no podrán garantizar su cumplimiento por sí mismos. Igualmente, aunque las obligaciones internacionales de Guatemala sean directamente aplicables,²⁶⁵ las que surgen del sistema interamericano tienden a ser controladas por los tribunales nacionales, sobre todo cuando se infringen claramente. La prevención activa de las infracciones requeriría, de nuevo, el tipo de cambio legal, de política pública e institucional, que solo pueden producirse a través de la acción de los poderes ejecutivo y legislativo.

ILAC es una organización de profesionales del estado de derecho que trabajan con socios nacionales en países frágiles y afectados por conflictos para identificar los problemas prioritarios del sector justicia y apoyar reformas; la principal preocupación de este informe es el rol y la situación de los agentes de la justicia en Guatemala. Como consecuencia, iría más allá del ámbito de este informe intentar detallar toda la matriz de las reformas legislativas e institucionales necesarias para asegurar un completo cumplimiento de los Acuerdos de Paz y las obligaciones de derechos humanos internacionales. En este área, ILAC remite a los actores con un mandato más claro a la hora de emprender dicho análisis, por ejemplo, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH).

No obstante, ILAC no solo respalda las conclusiones del último informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, sino que también subraya la urgencia de una reforma.²⁶⁶ Una y otra vez, los miembros de la Misión fueron informados de los efectos desestabilizadores de los fracasos de los gobiernos pasados y del actual gobierno de Guatemala para garantizar el estado de derecho, como una condición previa para el respeto de los derechos humanos. En este sentido, el hecho de que hayan pasado 22 años desde el conflicto no es un motivo de satisfacción sino una señal de alarma, en tanto las causas profundas del conflicto identificadas en el Acuerdo de Paz permanezcan en gran medida sin abordarse. Por ejemplo, a pesar de las sentencias de la Corte Interamericana, los indígenas sobrevivientes de las masacres de los años ochenta que ILAC entrevistó en el departamento de Baja Verapaz siguen esperando que los casos de sus familiares se investiguen íntegramente y que se les proporcionen reparaciones.

265 Constitución de Guatemala, artículo 46.

266 IACHR (CIDH), Situation of Human Rights in Guatemala (2017).

En forma paralela e independiente a la necesidad de reformas estructurales más profundas, los operadores de la justicia deben ser respetados y apoyados, de modo que tengan independencia y capacidad para desempeñar el desmesurado papel que se les ha impuesto.

Aunque el equipo de expertos de ILAC hace recomendaciones más detalladas a continuación, es fundamental señalar desde el principio que los operadores de la justicia en Guatemala trabajan actualmente bajo una combinación de circunstancias que limitan su independencia y efectividad.

ILAC no es ni el primer ni el único observador en señalar estas circunstancias. Sin embargo, esperamos que este informe proporcione un claro aviso a las autoridades estatales de que no abordar los claramente documentados y bien entendidos obstáculos para la independencia y la efectividad del sector judicial, solo puede tomarse como una falta de voluntad de fortalecer el estado de derecho en Guatemala. Sin un sistema judicial efectivo e independiente, el estado de derecho y los derechos humanos no pueden ser garantizados

Recomendaciones en relación con el gobierno de Guatemala

El presidente de la República de Guatemala, Jimmy Morales, ha reafirmado con frecuencia el compromiso constitucional del país de garantizar el estado de derecho para todas las personas de su territorio. Resulta crucial que el poder ejecutivo de Guatemala continúe defendiendo este compromiso de transparencia y rendición de cuentas. Entre las medidas específicas que deben adoptarse para este fin se encuentran:

- Trabajar con el Poder Judicial y con el Congreso a efectos de reformar el proceso de selección actual para los cargos más altos de la judicatura; una reforma basada en la aplicación de criterios claros y objetivos, sustentada en la aptitud, la probidad y la carrera académica y profesional que demuestre la capacidad de los candidatos, de acuerdo con las normas internacionales de los derechos humanos. Garantizar que todos los procesos actuales y futuros para la selección de los altos cargos judiciales y fiscales se basen en la aplicación objetiva y transparente de criterios que garanticen que se seleccione al candidato más calificado, según se establezca en cada caso por una decisión completa, escrita y motivada.
- Respetar el mandato de la CICIG, y adoptar todos los pasos necesarios para apoyar su trabajo. Cooperar activamente con la CICIG en el combate contra la corrupción, y abstenerse de cualquier acción que pueda obstruir el trabajo de la misma en el país.
- Solicitar una ampliación de cuatro años del mandato de la CICIG, permitiendo que ésta planifique sus actividades bajo una perspectiva de plazo medio, al tiempo que maximice la oportunidad para que las instituciones del Estado aumenten sus propias capacidades en la cooperación con la CICIG.

- Adoptar todos los pasos necesarios para apoyar la independencia de los agentes de la justicia, lo que incluye asegurar la disponibilidad de los recursos adecuados para el sector con el fin de garantizar que pueda desempeñar su función vital, y garantizar la seguridad de los agentes de justicia, en particular, de los jueces en jurisdicciones como, por ejemplo, los Tribunales de Mayor Riesgo. Confirmar el apoyo estatal al estado de derecho y la independencia del Poder Judicial.
- Asegurar que el Estado cumpla con las sentencias judiciales y ofrezca los recursos adecuados para el cumplimiento de las sentencias, como, por ejemplo, las de la Corte de Constitucionalidad.
- Desarrollar un plan estratégico para asegurar que los actores judiciales clave estén presentes y sean accesibles en el interior del país. Consultar con todos los actores importantes del sector justicia y, en especial, con la judicatura, el Ministerio Público, el Instituto de Defensa Pública Penal, el INACIF y la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Adoptar todos los pasos necesarios para garantizar la plena integración de los Acuerdos de Paz de 1996 en la ley nacional constitucional e interna. Al hacerlo, dar especial urgencia a las disposiciones sobre derechos de los pueblos indígenas y a la reforma agraria.
- Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el total cumplimiento de las sentencias, medidas cautelares y recomendaciones emitidas en relación con Guatemala por la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Al hacerlo, tener especialmente en cuenta la necesidad de que las políticas públicas de Guatemala reflejen las sentencias de la Corte sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como los derechos de los grupos marginalizados, las mujeres y las personas LGBTI, para acceder a la justicia y a la igualdad.
- Adoptar todos los pasos necesarios para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos supervisores de tratados de la ONU y los mecanismos especiales de derechos humanos. Invitar a mecanismos de derechos humanos como, por ejemplo, el Relator Especial para la independencia de los jueces y abogados y el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Dar pleno efecto legal al Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales.
- Desarrollar mecanismos creíbles, justos y simétricos de consulta con las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo, incluyendo estudios de impacto medioambiental y resolución alternativa de disputas para conflictos sociales. Considerar la participación de observadores imparciales como, por ejemplo, organizaciones internacionales y sociedad civil.
- Tener en cuenta los informes sobre progreso nacional y subnacional en la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre paz, justicia e instituciones fuertes como parte del proceso de Revisión Nacional Voluntaria de Guatemala para 2018 y en adelante, en el contexto de la Agenda 2030 de la ONU.
- Considerar la adopción de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, y desarrollar un plan de acción nacional para su implementación.

Recomendaciones en relación con el Congreso de Guatemala

El Congreso de Guatemala debe tomar las medidas para afirmar su compromiso con el estado de derecho, empezando por llevar a término con éxito las retrasadas reformas constitucionales necesarias para implementar los Acuerdos de Paz. El Congreso también debe respetar completamente la separación de poderes en relación con la Judicatura y el Ministerio Público, y tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que las necesidades presupuestarias de estas instituciones se cumplan plena y oportunamente.

El Congreso también debe emprender iniciativas de reforma legal en las siguientes áreas:

- Fortalecer la independencia de la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Adoptar leyes sobre las tierras y crear tribunales agrarios según lo previsto en los Acuerdos de Paz, y modificar el Código Penal para eliminar los delitos de usurpación y la usurpación agravada, o asegurarse de que no se puedan aplicar en ningún caso que implique la adjudicación de reclamos recurrentes basados en la ley y la atribución consuetudinaria.
- Modificar el derecho de *amparo* para desincentivar su abuso en casos en los que se invoca sin ninguna perspectiva de éxito.
- Reformar las normas de libertad de información para garantizar el respeto al derecho de verdad, así como el derecho a acceder a los datos personales y la información de acuerdo con las normas internacionales.
- Modificar el Código Penal para garantizar que se persigan los delitos de odio basados en la identidad de género. Adoptar una legislación para implantar las recomendaciones del proceso de Revisión Periódica Universal de la ONU, y en particular, terminar con la discriminación y los delitos contra mujeres y miembros de la comunidad LGBTI, así como proteger a los defensores de los derechos humanos.
- Adoptar una legislación que implemente íntegramente el Convenio N.º 169 de la OIT en el marco legal nacional, incluido el significativo derecho a la consulta de las comunidades afectadas por el desarrollo, y la protección del patrimonio cultural y los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas.
- Apoyar el aumento del presupuesto solicitado por el Ministerio Público de acuerdo con el Plan Estratégico para 2015-2019, con el fin de financiar medidas que hagan a la institución más accesible para los ciudadanos.

Recomendaciones en relación con el Poder Judicial

El Poder Judicial en su totalidad debe orientarse hacia una mayor independencia y tomar medidas activas para combatir la corrupción. Aunque el Poder Judicial debe ser provisto por el Estado de los recursos adecuados para funcionar a plena capacidad, también debe identificar y adoptar todas las medidas posibles para hacer que la justicia sea más accesible a los grupos marginalizados, reducir retrasos e ineficiencias, y apoyar a los jueces efectivos. Entre las medidas específicas que deben adoptarse para este fin se encuentran:

- Asegurar el acceso público a todas las decisiones judiciales, mejorar su alcance para garantizar que los grupos marginalizados entiendan sus derechos legales, y promover una mayor comprensión del trabajo de los jueces entre los ciudadanos y periodistas para aumentar la confianza pública y el acceso a la justicia. Proporcionar información objetiva para contrarrestar la tergiversación de la ley o la difamación del personal judicial en los medios de comunicación.
- Realizar evaluaciones de riesgos actualizadas y realistas en consulta con los jueces y el personal de todas las instalaciones judiciales de Guatemala, incluidos los Tribunales de Mayor Riesgo, desarrollar un plan estratégico de seguridad, y dar un seguimiento con todos los pasos necesarios para garantizar la seguridad del personal de justicia, así como de todas las personas presentes en las instalaciones judiciales.
- Proporcionar personal y recursos adecuados para los jueces, incluidos los empleados y el personal auxiliar, así como espacio físico y equipamiento, y una asignación justa y suficiente de los recursos humanos, físicos y de infraestructura para todos los tribunales.
- Llevar a cabo una evaluación de la necesidad de interpretación en los tribunales de Guatemala, y procurar los recursos para garantizar que haya suficientes intérpretes a fin de cubrir las necesidades.
- Desarrollar un sistema de asignación de casos que cumpla con estándares internacionales y garantice la actuación de jueces competentes, independientes e imparciales, de acuerdo con las leyes predeterminadas. Asegurar que los casos se distribuyan a los jueces de una manera objetiva y no arbitraria, que garantice una asignación equitativa y una carga de trabajo factible.
- Revisar el actual marco ético actual teniendo en cuenta mejores prácticas y normas internacionales, para garantizar un sistema fuerte y ejecutable que contribuya a la confianza pública en el Poder Judicial.
- Asegurar que todos los procedimientos disciplinarios en que participen agentes judiciales sean exclusivamente gestionados por el Poder Judicial, y que se inicien solo en base a la evidencia de violación de normas de conducta específicas. Garantizar que los procedimientos disciplinarios ofrezcan una supervisión imparcial, y excluyan la posibilidad de recompensas o castigos arbitrarios a los jueces en violación del principio de independencia judicial.

-
- Asegurar que las evaluaciones y las decisiones profesionales, incluidos los traslados, se realicen en función de criterios objetivos y de conformidad con el debido proceso. Encargarse de que las evaluaciones se realicen de forma transparente, con plena motivación y de acuerdo con la ley, y que todos los criterios de evaluación, incluidos los del Manual para la Evaluación de los Jueces, se difundan ampliamente.
 - Desarrollar programas de construcción de capacidades y programas de continua para los jueces, que garanticen que entienden completamente las implicaciones de los compromisos internacionales con los derechos humanos de Guatemala, y que son capaces de aplicar activamente los derechos humanos en sus funciones diarias.

Recomendaciones en relación con el Ministerio Público

El rol del Ministerio Público será particularmente crucial (y especialmente examinado) en el curso del proceso de selección de un nuevo Fiscal General. Será esencial mantener la continuidad de los esfuerzos del Ministerio Público, en cooperación con la CICIG, para combatir la impunidad y la corrupción. Entre las medidas específicas que deben adoptarse para este fin se encuentran:

- Desarrollo, divulgación e implementación de políticas para la protección de grupos focalizados debido a su apoyo a los derechos humanos en Guatemala, por ejemplo, periodistas, líderes de comunidad y sindicalistas, así como grupos marginados como, por ejemplo, personas LGBTI.
- Suspender los desalojos en todos los casos que impliquen la resolución de reclamos concurrentes enfrentados basados en la ley y la atribución consuetudinaria, a la espera de los esfuerzos legislativos para proporcionar mecanismos de resolución de las disputas sobre tierras, de acuerdo con lo dispuesto en los Acuerdos de Paz.
- Asegurar que el Departamento de Atención a las Víctimas del Ministerio Público aborde de forma efectiva los crímenes de odio contra personas LGBTI. Revisar las políticas y considerar un enfoque coordinado similar al adoptado en el caso de la violencia contra las mujeres y el feminicidio.
- Llevar a cabo evaluaciones de riesgos actualizadas y realistas en consulta con los fiscales y el personal de todas las instalaciones judiciales, desarrollar un plan estratégico de seguridad, y realizar un seguimiento con todos los pasos necesarios para garantizar la seguridad del personal fiscal, así como la integridad de todas las personas presentes en las instalaciones judiciales.
- Garantizar el personal y los recursos adecuados para los fiscales, incluidos los empleados y el de secretaría, así como el espacio físico y el equipamiento. Asegurar que las oficinas regionales del Ministerio Público, en particular, cuenten con suficiente personal y equipamiento para poder cumplir sus funciones en todos los territorios de los que sean responsables.

- Desarrollar aún más la capacidad de los fiscales para gestionar de manera efectiva su carga de trabajo.
- Expandir la cooperación con la CICIG para centrarse en la transferencia de capacidades a fiscales especializados que trabajen en casos complejos, como los relacionados con crimen organizado, blanqueo de capitales y tráfico de personas. Desarrollar mecanismos para garantizar que este conocimiento se disemine a todo el cuerpo de fiscales.
- Desarrollar más proyectos para combatir la violencia contra las mujeres en la línea del *Módulo de Atención Integral* (MAI), con recursos para la interpretación en todas las lenguas relevantes localmente y el trabajo preventivo.
- Asegurar que el Ministerio Público tome todos los pasos necesarios para garantizar la protección de los abogados y defensores de los derechos humanos.

Recomendaciones en relación con las universidades

El rol de las facultades de derecho es fundamental en el sistema legal, tanto concreta como simbólicamente. La denuncia de que se hayan creado facultades de derecho “fantasma” que no se dedican a la enseñanza ni cuentan con fondos para becas y se hayan establecido con el único propósito de influir en el nombramiento de altos cargos judiciales y fiscales, está causando un daño incalculable a la reputación del sistema legal guatemalteco. Tales facultades de derecho deben ser inmediatamente identificadas y cerradas. Para las facultades de derecho que operan de buena fe a efectos de formar a estudiantes y contribuir al conocimiento legal, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Asegurar que la educación legal se lleve a cabo de acuerdo con estándares internacionales, y que incorpore sistemáticamente los fallos precedentes dictados por la Corte de Constitucionalidad, así como decisiones vinculantes del Sistema Interamericano.
- Trabajar con la facultad para garantizar que el plan de estudios no solo incluya el conocimiento de las normas aplicables de derechos humanos, sino un entendimiento concreto de cómo deben invocarse y aplicarse en el trabajo cotidiano de los abogados y los agentes de la justicia.
- Ampliar las clínicas que brindan servicios legales, en coordinación con el Instituto de Defensa Pública Penal y el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, en particular, a las comunidades que de otra forma estarían excluidas del acceso al asesoramiento legal.
- Revisar el rol de las facultades de derecho en las comisiones de postulación, y asegurar que cumplen con los estándares más altos de integridad en el ejercicio de su trabajo.
- Desarrollar programas para aumentar el acceso a las universidades y a la profesión legal por parte de estudiantes procedentes de entornos no tradicionales y desfavorecidos, en particular, la comunidad indígena.

Recomendaciones en relación con el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala

- El Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala desempeña un papel crucial para que la justicia sea accesible a las personas. Entre las medidas específicas que deben tenerse en cuenta para aumentar la eficacia del Colegio de Abogados y Notarios se encuentran:
- Renunciar a los esfuerzos para sancionar a los jueces, y emitir una declaración vinculante de que la jurisdicción del Tribunal de Honor se limita a las infracciones de los abogados y los notarios.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar que los procesos de toma de decisiones y elección del Colegio de Abogados y Notarios sean totalmente transparentes.
- Demostrar liderazgo para garantizar que los procesos de selección de los altos cargos judiciales y fiscales de los que forme parte el Colegio de Abogados y Notarios, se lleven a cabo en estricto cumplimiento de estándares internacionales.
- Promover un diálogo con otros actores del sector justicia para identificar cómo la función protectora del derecho de *amparo* se puede conservar, al tiempo que se evite su abuso para retrasar procedimientos mediante reiteradas invocaciones sin grandes perspectivas de éxito.
- Desarrollar la capacidad del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala para ayudar a la prestación de asistencia legal gratuita para los indigentes, así como iniciativas para que los abogados proporcionen dicha asistencia legal. Coordinar con el Instituto de Defensa Pública Penal para identificar las categorías prioritarias de casos actualmente no cubiertos por sus servicios, en los que a menudo participan las personas indigentes, para asegurar su complementariedad.
- Considerar la posibilidad de desarrollar programas, con ayuda de la comunidad internacional, dirigidos a aumentar la representación de la profesión legal guatemalteca de grupos subrepresentados como las mujeres, las personas LGBTI, las personas discapacitadas y miembros de las comunidades indígenas y Garífuna.

Recomendaciones en relación con Instituto de Defensa Pública Penal

El Instituto de Defensa Pública Penal debería procurar los recursos suficientes para poder cubrir su carga central de casos penales y, en función de los medios disponibles, considerar la ampliación de sus servicios más allá de los asuntos de defensa penal donde exista una necesidad manifiesta.

Recomendaciones en relación con la Procuraduría de Derechos Humanos

La Procuraduría de Derechos Humanos debería buscar recursos para reforzar sus departamentos auxiliares en zonas rurales desatendidas y consultar con la comunidad LGBTI a fin de crear confianza y desarrollar respuestas efectivas a las barreras que aquella enfrenta a la hora de acceder a la justicia.

ILAC es un consorcio global focalizado en el estado de derecho, que brinda asistencia técnica a los actores del sector justicia en países frágiles y afectados por conflictos.

La misión de ILAC es responder rápidamente y evaluar las necesidades del sector justicia en países frágiles y afectados por conflictos, y ayudar a fortalecer la independencia y la resiliencia de las instituciones de dicho sector y la abogacía.

Actualmente, ILAC cuenta con más de 80 integrantes, incluidos miembros individuales expertos en derecho y organizaciones que representan a jueces, fiscales, abogados y académicos de derecho de todo el mundo.

ILAC Head Office

Stockholmsvägen 21,

SE-122 62 Enskede, Sweden

Teléfono: +46 (0)8-545 714 20

info@ilac.se

www.ilacnet.org