

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**




**LA INOPERANCIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD
DE HACER OBSERVACIONES A LOS INFORMES DEL
PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS**

CARLOS ENRIQUE ARRIOLA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2005.

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two figures. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto "SICUT ERAS ORBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER CETERAS".

**LA INOPERANCIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD
DE HACER OBSERVACIONES A LOS INFORMES DEL
PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CARLOS ENRIQUE ARRIOLA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2005.

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V:	Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Luis Roberto Romero Rivera
Vocal:	Licda. Gloria Leticia Pérez Puerto
Secretario:	Licda. Patricia Anabela Veras Castillo

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Jorge Luis Granados Valiente
Vocal:	Licda. Viviana Vega Morales
Secretario:	Lic. Homero Nelson López Pérez

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis". (Artículo 25 del reglamento para exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

DEDICATORIA

A DIOS

Fuente de toda sabiduría, entendimiento e inspiración, en manos de quien puse la consecución de esta importante meta.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

Formadora de profesionales en las diferentes ramas del saber humano.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Por darme la oportunidad de formarme como profesional del Derecho.

A mis padrinos

A mi abuela

Elvira Nuñez Gudiel (a su memoria).

A mi madre

Jesús Arriola.

A mi esposa

Sara Leticia Molina Olivares de Arriola.

A mi hija

Mónica Liliana Arriola Molina.

A mis nietos

Javier Eduardo y Mario Enrique Perdomo Arriola.

A mi hermana

Zoila Esperanza Arriola.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a la realización de este trabajo.

ÍNDICE

Introducción	<i>i</i>
--------------------	----------

CAPÍTULO I

1. Los derechos humanos.....	1
1.1 Aspectos generales	1
1.1.1 Definición	1
1.1.2 Orígenes	2
1.1.3 Evolución histórica	3
1.1.4 Clasificación	12
1.1.5 Sistemas de control y protección	14
1.1.5.1 Subsistema mundial	14
1.1.5.2 Subsistema europeo	18
1.1.5.3 Subsistema americano	19

CAPÍTULO II

2. Los derechos humanos en Guatemala	23
2.1 Antecedentes	23
2.2 Situación actual	27
2.2.1 Derechos vulnerados	28
2.2.2 Instituciones responsables	28
2.2.3 Personas afectadas	32
2.2.4 Ausencia de políticas	32
2.3 Regulación legal	33
2.3.1 Constitución Política de la República	34
2.3.2 Legislación ordinaria	36
2.3.3 Instrumentos jurídicos internacionales	38
2.4 Sistemas de control	39
2.4.1 Instituciones, comisiones y organizaciones	39
2.4.2 Mecanismos de control	40

	<i>Pág.</i>
2.5 Perspectivas	44

CAPÍTULO III

3. El Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala	47
3.1 Surgimiento	47
3.2 Regulación legal	48
3.2.1 Constitución Política de la República	48
3.2.2 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos	50
3.3 Función sustantiva	52
3.4 Las resoluciones del Procurador	54

CAPÍTULO IV

4. Denuncias presentadas en la Procuraduría de los Derechos Humanos	57
4.1 Clasificación	57
4.1.1 Clasificación legal	57
4.1.2 Clasificación funcional	59
4.2 Comportamiento histórico de las denuncias.....	61
4.3 Procedimiento	68

CAPÍTULO V

5. La Comisión de Derechos Humanos del Congreso y el Procurador de los Derechos Humanos	71
5.1 La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República.....	71
5.2 La relación entre la Comisión y el Procurador de los Derechos Humanos	72
5.3 Importancia de la relación	73
5.4 Efectos de la relación	75
5.5 Propuesta de fortalecimiento de la relación	76

	<i>Pág.</i>
CONCLUSIONES.....	79
RECOMENDACIONES	81
ANEXOS	83
➤ Anexo A Denuncias recibidas a nivel nacional durante el período 1999-2003, por número de expedientes, según año.....	85
➤ Anexo B Denuncias recibidas a nivel nacional durante el período 1999-2003, por trámite realizado, según año.....	86
➤ Anexo C Expedientes iniciados a nivel nacional durante el período 1999-2003, por derecho vulnerado, según año.....	87
➤ Anexo D Expedientes recibidos a nivel nacional durante el período 1999-2003, por la forma de conocimiento, según año.....	88
➤ Anexo E Procedimiento para las denuncias.....	89
 BIBLIOGRAFÍA	 91

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de contar con un órgano de apoyo al desarrollo de las actividades que el Procurador de los Derechos Humanos realiza en ejercicio de la función de velar por el respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales en Guatemala, a partir de la vigencia de la actual Constitución Política de la República se dio vida a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, órgano al que de acuerdo con su ley específica le fue asignada, entre otras, la facultad de hacer observaciones a los informes circunstanciados que por su medio presenta el funcionario cada año al Pleno del Congreso, facultad que por diversas circunstancias no ha hecho efectiva desde la fecha de su creación hasta la actualidad.

Aunque a simple vista, el incumplimiento de dicha facultad pudiera parecer intrascendente, la realidad es que, en una visión más analítica, la revisión bien practicada de los informes y la formulación de las observaciones pertinentes, pueden generar resultados positivos, no sólo para la institución del Procurador de los Derechos Humanos en particular, sino también para la Comisión y la sociedad en general.

De la situación descrita, surge la necesidad de realizar la presente investigación, para la que se planteó como hipótesis la siguiente: el silencio de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República en el ejercicio de la facultad de hacer observaciones a los informes del Procurador de los Derechos Humanos, la hace inoperante para hacer las recomendaciones pertinentes en relación al desarrollo de las actividades de este funcionario, desconociendo también, si el tratamiento dado por el Procurador a los Derechos Humanos en Guatemala es o no el acertado.

Como objetivos de la investigación se definieron cuatro, dos de naturaleza general y dos específicos. Con los objetivos generales se pretende: a) determinar las causas de la inoperancia de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, en el ejercicio de la facultad de hacer observaciones y recomendaciones sobre los informes del Procurador de los Derechos Humanos y, b) establecer si realmente es necesario otorgar a la Comisión la facultad de hacer observaciones a los informes del Procurador.

Los objetivos específicos por su parte persiguen: a) identificar e individualizar los efectos

que ocasiona la omisión de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, de hacer observaciones a los informes del Procurador y, b) identificar y proponer fórmulas viables para fortalecer la relación existente entre la Comisión y el Procurador, de manera que exista coordinación en el funcionamiento interinstitucional.

La metodología seguida durante la investigación, consistió básicamente en analizar e interpretar las principales ideas de los diferentes autores que de una u otra forma han orientado sus esfuerzos al estudio de los derechos humanos, así como las relacionadas con el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

El enfoque metodológico se complementó con el trabajo de campo realizado dado que, se efectuaron entrevistas a funcionarios públicos, docentes y profesionales que por su actividad laboral o de estudio, poseen conocimientos sobre el tema.

Para su presentación, el informe de la investigación fue estructurado en cinco capítulos. En el primero, se hace una descripción general de los derechos humanos, contemplando dentro del mismo, su definición, los orígenes, la evolución histórica, la clasificación y, los sistemas de control y protección; el segundo, se centra en determinar la situación de los derechos humanos en Guatemala, para el efecto, contempla los antecedentes, la situación actual, la normativa, los sistemas de control y, las perspectivas.

El capítulo tercero, por su parte, relaciona el surgimiento del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala, la regulación legal y la función sustantiva del funcionario; en el cuarto, se hace referencia a las denuncias presentadas en la Procuraduría de los Derechos Humanos, incluyendo su clasificación, el comportamiento histórico y el procedimiento para el trámite. El capítulo quinto, considerado la parte medular de esta tesis, desarrolla un marco de referencia específico para la descripción de la relación entre la Comisión y el Procurador conformado por la conceptualización del órgano del Congreso, la relación propiamente, su importancia, los efectos y una propuesta de fortalecimiento.

Por último, se presentan cinco conclusiones sobre los puntos considerados de mayor relevancia dentro de la investigación, cinco recomendaciones que se sugieren para la resolución

del problema planteado, los anexos que contienen información complementaria y la bibliografía más importante que sirviera de soporte en el desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO I

1. Los derechos humanos

1.1 Aspectos generales

1.1.1 Definición

Para que una definición sea realmente representativa del fenómeno que se pretende estudiar *--independientemente de la disciplina de que se trate --*, es condición indispensable que la misma comprenda todos los elementos que permitan desentrañar su naturaleza, de ahí, la gran dificultad a la que han tenido que enfrentarse los diversos autores en su afán por construir definiciones en las diferentes ramas del saber humano.

El concepto de derechos humanos es un ejemplo típico que se enmarca dentro de esta dificultad, no obstante, han existido y existen en la actualidad, estudiosos de la materia que tratando de obtener definiciones lo más cercano posible al contenido de los derechos humanos, se han dado a la tarea de formular planteamientos concretos.

Estas definiciones, siempre cargadas del fundamento filosófico del autor e influenciadas por la época y el lugar, han sido elaboradas atendiendo a dos puntos de vista: el primero, que partiendo de una justificación iusnaturalista racionalista*, se fundamenta en la consideración de que los derechos humanos son derechos naturales, y cita como ejemplo, una definición del autor Antonio Truyol y Serra que indica " decir que hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico espiritual *-- que es el nuestro --* equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados ". ^{1/}

El segundo punto de vista, por su parte, plantea las definiciones desde una perspectiva

* La concepción iusnaturalista racionalista se explica de la forma siguiente: iusnaturalista porque establece un vínculo con la naturaleza propia del ser humano y, racionalista, porque se basa en los fundamentos filosóficos de los racionalistas del Siglo XVII.

^{1/} Sagastume Gemmell, Marco Antonio, **Curso básico de derechos humanos**, pág. 1.

dualista, es decir, que combina el fundamento iusnaturalista racionalista con la justificación de que esos derechos inherentes al hombre deben ser incorporados en una norma jurídica del derecho positivo, para el efecto, cita como ejemplo al profesor Gregorio Peces-Barba Martínez quien define los derechos humanos como " la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a la vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción ". ^{2/}

Con base en las consideraciones anteriores y, con el propósito de adoptar una posición respecto al concepto de derechos humanos para que rija en el desarrollo del presente trabajo, a continuación se ensaya una definición, la que sin pretender ser una construcción perfecta se fundamenta en los principios de la concepción dualista. En ese sentido, puede decirse que ***los derechos humanos están constituidos por el conjunto de derechos inherentes al ser humano, los que debidamente incorporados en normas del derecho positivo nacional e internacional, garantizan valores imprescindibles para la convivencia pacífica de la sociedad.***

1.1.2 Orígenes

A pesar de la dificultad que implica establecer una fecha precisa que marque el surgimiento de los derechos humanos, es posible afirmar que estas garantías nacen con la persona misma, a quien le son inherentes por su propia naturaleza.

Bien sabido es que, en un principio, estos derechos fueron objeto de las más grandes, constantes e innumerables violaciones por parte de gobernantes y funcionarios en ejercicio del poder, a lo que cabe adicionar, que como resultado de la misma forma de organización de esos pueblos, el goce de estas garantías nunca fue igual para todos los habitantes, sino privilegio de ciertos grupos determinados.

Ejemplos claros de esta desigualdad lo constituyeron las sociedades de Grecia y Roma de

^{2/} **Ibid.**

hace aproximadamente dos mil quinientos años donde, tal como lo señala el autor Sagastume Gemmell, " vamos a encontrar que existían los ciudadanos griegos que gozaban de determinados derechos y que éstos estaban protegidos por las leyes griegas, sin embargo, existían personas que no gozaban de estos derechos y estaban privados de su libertad, a éstos se les denominaba esclavos ".^{3/}

De lo anterior, surge en las diferentes sociedades la necesidad de contar con los mecanismos adecuados para erradicar, no solo las constantes violaciones a los derechos de las personas, sino también las desigualdades entre los diversos sectores de la población dado que, los derechos humanos vienen a constituir reglas básicas de convivencia ideal del ser humano.

1.1.3 Evolución histórica

Dadas la aceptación y expansión alcanzadas por los derechos humanos a nivel mundial, se considera de importancia la realización del análisis de su comportamiento para determinar como han evolucionado a lo largo de la historia, los cambios experimentados, así como los esfuerzos realizados por la humanidad en los diferentes estadios por los que ha atravesado en la búsqueda de su reconocimiento, respeto, protección y promoción.

En ese sentido, el análisis se hará siguiendo el orden cronológico de aparición en el escenario mundial de los principales instrumentos que en materia de derechos humanos se han emitido, sin que éstos constituyan un listado exhaustivo de los mismos, tal como se describe a continuación.

a) Documentos primarios

Se denomina así, a los documentos surgidos desde tiempos inmemoriales en cuyo contenido se hace referencia a las primeras concepciones sobre ciertos derechos fundamentales que provienen de la naturaleza misma del ser humano y que, a pesar de no constituir textos sobre derechos humanos propiamente, su objetivo consistió siempre en dejar plasmado un conjunto de normas o principios que grupos de personas y hasta pueblos enteros de la época - *Edad Media* -- utilizaron para enfrentar al poder del Estado en defensa de la dignidad humana.

^{3/} **Ibid**, pág. 5.

Ejemplos de estos documentos son, la norma budista de no hacer a otro lo que no se quiere para sí; el derecho de asilo en su concepción primitiva, que daba a los templos por su calidad de sagrados, la designación de lugares de asilo; y, la proclamación de la igualdad de las personas ante Dios, lo que debía materializarse en igualdad de los hombres entre sí.

Es de hacer notar que, los tres instrumentos citados a manera de ejemplo y cualesquiera otros que hubieran podido surgir en dicha fase de la humanidad, fueron desarrollados bajo la influencia del cristianismo, movimiento que para la época ejerció un total dominio en todas las esferas de la sociedad –*económica, social, cultural y política* –, a tal grado que el poder alcanzado le permitió ejercer una intervención directa en las actividades del Estado y ubicarse por encima de cualquiera otro ordenamiento jurídico existente cuyas normas no se desprendieran del derecho divino.

b) La Carta Magna de Inglaterra

Producto de las constantes luchas de importantes sectores del pueblo de Inglaterra, la Carta Magna fue promulgada por el Rey Juan Sin Tierra en el año 1215, instrumento mediante el cual, el Monarca reconoce y adquiere el compromiso de aceptar y respetar un conjunto de derechos que en principio fueron orientados a favorecer directamente a la iglesia romana, a la clase de los nobles – *condes y barones* –, a la clase media rural y a la burguesía mercantil –*los comerciantes* –, pero que posteriormente ampliaron su ámbito de aplicación hacia los sectores considerados populares de la sociedad inglesa.

El gran mérito de la Carta Magna puede apreciarse desde tres puntos de vista: el primero, que consistió en que por primera vez se fija un límite a la autoridad del monarca al obligarlo a sujetarse a las disposiciones de dicho instrumento; el segundo, que se concreta en el hecho de haberse constituido en el antecedente histórico de más importancia para la emisión de las constituciones de otros estados; y, el tercero, que hace referencia a un conjunto de derechos, los que también por primera vez se plasman en un documento con la categoría de derechos humanos, propiamente dichos.

Entre los derechos de mayor relevancia, las normas de la Carta Magna contienen los siguientes: la libertad de los hombres; la prohibición de la detención ilegal; la propiedad

privada; la prohibición de ser desposeído de sus bienes el propietario; la libre circulación tanto interna como externa; la prohibición de la tortura, de los malos tratos, de los inhumanos o degradantes; la igualdad ante la ley; y, el derecho a un juicio justo.

Por la misma importancia que reviste este documento, no sólo para el pueblo de Inglaterra, sino para la Comunidad Internacional, la Carta Magna ha sido objeto de dos revisiones, así " en 1628, Carlos I confirmó las garantías de la Carta mediante un documento que se denomina Petition of Rights; y en 1689 se promulgó una ampliación de la Carta Magna con el documento que se conoce con el nombre de Bill of Rights y que contiene las libertades reivindicativas del pueblo y reconocidas por el Rey ".^{4/}

c) La Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia

Inspirados en los logros alcanzados por el pueblo inglés en materia de derechos humanos, los habitantes de las colonias británicas ubicadas en territorio americano dan inicio a una serie de movimientos reivindicativos que persiguen como principal objetivo, el rompimiento de la dependencia del reino de Inglaterra.

Esas luchas alcanzan su punto de culminación el 12 de junio de 1776, cuando la Convención de los Representantes del Pueblo de Virginia, Estados Unidos de América, a la par de declarar su independencia de Inglaterra y de aprobar su Constitución, emite la Declaración del Buen Pueblo de Virginia sobre Derechos Humanos, instrumento que viene a constituirse en el primero de esta naturaleza que nace a la vida en el continente americano.

Por su contenido, la Convención cuyos principios fueron incorporados a la Constitución de los Estados Unidos de América en 1776, marca un gran avance tanto cualitativo como cuantitativo en el desarrollo de los derechos humanos dado que, en adición al derecho de igualdad, de libertad, a la independencia, a un juicio, a la propiedad privada y, la prohibición de detención ilegal, que son derechos considerados en común con la Carta Magna, hace referencia a nuevos derechos tales como, el goce a la vida, a la obtención de la felicidad, a la seguridad, a la soberanía popular, a la resistencia, a la libertad de prensa y el libre ejercicio de la religión.

^{4/} **Ibid**, pág. 6.

Otro aspecto que establece diferencia entre ambos documentos, es el relativo a la procedencia de los derechos humanos puesto que, mientras la Carta Magna los consideró como normas desprendidas del Derecho Divino, **la Declaración de Virginia, superando tal concepción, los contempla como derivados de la naturaleza misma del ser humano.**

d) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Previo al advenimiento de la Revolución Francesa de 1789, el pueblo francés vivía un ambiente en el que sus derechos fundamentales eran objeto de la más grande ignorancia, olvido y desprecio por parte de los gobiernos de la época, dado que se carecía hasta de las más elementales medidas para la protección de este tipo de garantías.

La situación descrita creó en la población la necesidad de contar con una normativa específica para garantizar el goce de sus derechos fundamentales, fue entonces, cuando un sector de la población denominado burguesía puso en marcha un movimiento revolucionario para salir de la crisis y propiciar un cambio profundo en la estructura de la sociedad. Este movimiento obtuvo como resultado, que la Asamblea Nacional Francesa reunida en una jornada de largas discusiones que abarcó del 17 al 26 de agosto de 1789, aprobara en un documento compuesto de 17 artículos antecedidos de un preámbulo, la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**, instrumento que tuvo como principal influencia, la Declaración de Independencia del pueblo de los Estados Unidos de América. Esta declaración, no obstante haberse aprobado el 26 de agosto de 1789, fue firmada por el Rey *–quien se encontraba en prisión –*, hasta el 5 de septiembre del mismo año.

Resultó de tanta importancia esta Declaración que dos años después *–1791 –* fue incorporada a la Constitución francesa, convirtiéndose desde ese momento, en un antecedente base para posteriores documentos relacionados con los derechos del hombre. En su articulado, la Declaración incorpora entre derechos y obligaciones, las siguientes: la libertad e igualdad jurídica naturales; la seguridad; la resistencia; la participación en la formación de la ley; la igualdad ante la ley; la prohibición de las acusaciones, detenciones y encarcelamientos ilegales; el derecho a la presunción de inocencia y garantías para el detenido; la libertad de opinión y sus limitaciones por razones de orden público; la libre comunicación y opiniones por la palabra; la prensa e imprenta; la igualdad ante los impuestos; la verificación y control de los impuestos; el

derecho a exigir responsabilidad a los funcionarios públicos; y, el derecho a la propiedad y sus garantías frente a la expropiación.

Como puede observarse, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano recoge un número considerable del catálogo de los derechos consignados en la Carta Magna y en la Declaración del Pueblo de Virginia pero, lo más importante es que crea otros que son los que en última instancia vienen a constituir el aporte o contribución al desarrollo de los derechos humanos a nivel mundial.

e) Las constituciones de 1917 y 1919

No obstante que ya en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1776 y en la de Francia de 1791 habían sido incorporados y reconocidos los derechos fundamentales correspondientes a las declaraciones emitidas en cada país; es a partir de 1917 -- *126 años después* -- que se da un gran paso en la evolución de estos derechos con la aprobación de la Constitución Mexicana, no sólo porque se fortalece el proceso mismo de constitucionalización, sino también porque en adición a los derechos humanos en su concepción individual, incorpora otros que responden a la categoría de sociales.

Dentro de estas garantías regula la defensa de los derechos de los trabajadores y la limitación de la propiedad privada en cuanto a su función social.

En lo que respecta a la Constitución de 1919, fue aprobada en Alemania con el nombre de Constitución de Weimar. Este documento tiene la virtud de incorporar como elemento innovador, la diferenciación de los sujetos de derechos al establecer que tanto mujeres como hombres son iguales en derechos y obligaciones, rompiendo con ello la tradición mantenida en textos anteriores en los que solamente se hace referencia al hombre, aunque cabe hacer mención que su interpretación siempre se hizo en función de la especie humana.

Tal diferenciación marca desde 1919, el punto de partida para que la mujer alemana inicie por sus propios medios una serie de movimientos reivindicativos orientados a mejorar su posición dentro de la sociedad.

f) La Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador Explotado

Esta Declaración, aprobada por el III Congreso de los Soviets de Diputados y Soldados de Rusia el 12 de enero de 1918, en un período intermedio entre las dos constituciones citadas, contribuye también al desarrollo los derechos fundamentales del hombre y lo hace siguiendo una orientación bien marcada hacia los derechos económicos, sociales y culturales.

El principal aporte de esta Declaración consiste en que establece las bases jurídicas para la organización del Estado, marca el principio de lo que en la actualidad se conoce como el derecho a la libre determinación de los pueblos y declara que el trabajo, así como es un derecho, también es una obligación para todo ciudadano.

g) La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Expresión de la voluntad de la casi totalidad de los estados que para esa época conformaron la Organización de Naciones Unidas – ONU --, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1948, convirtiéndose en el primer documento contentivo de la más amplia gama de derechos humanos para ser observados a nivel mundial.

El proceso de aprobación de este instrumento se caracteriza porque de los cincuenta y ocho estados que para el año 1948 integraron la ONU, cuarenta y ocho votaron a favor de la Declaración, dos no estuvieron presentes en la votación y ocho razonaron su abstención de votar, siendo estos, la Unión Sudafricana, Arabia Saudita, Bielorrusia, Polonia, Checoslovaquia, Ucrania, la Unión Soviética y Yugoslavia.

En la actualidad, este instrumento tiene una total aceptación por todos los países que conforman la Comunidad Internacional, y no obstante la diversidad de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que rigen sus formas de gobierno, están de acuerdo en que la Declaración contiene un mínimo de derechos, libertades y condiciones necesarias para que las personas puedan vivir con el respeto que se merece la dignidad humana.

Es opinión generalizada que con la Declaración Universal, la evolución de los derechos humanos llegó a una fase de su desarrollo en la que dichas garantías alcanzaron, no sólo el

calificativo de universales, sino también su positivación definitiva a nivel internacional, expandiéndose en consecuencia su ámbito de aplicación al no concretarse a proteger a los ciudadanos de un sólo Estado, sino a todos los seres humanos que incluso van a ser protegidos en contra de representantes y funcionarios de los gobiernos que los violan.

Ese grado de universalidad y la positivación alcanzados por los derechos humanos se vio complementado con la obligatoriedad que caracterizó a la Declaración, aspecto que se ratificó veinte años después con la Proclamación de Teherán en la que se reafirmaron los principios de la Declaración Universal y el cumplimiento obligatorio para todos los estados miembros de la ONU quienes asumieron el compromiso de adoptar medidas para el logro del respeto universal de los derechos humanos, terminando así con la polémica sostenida por varios años.

Posteriormente a la aprobación y proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Organización de Naciones Unidas aprobó en Asamblea General celebrada el 19 de diciembre de 1966, dos tratados internacionales sobre derechos humanos a los que dio el nombre de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (este último, con un Protocolo Facultativo que permite la recepción de denuncias individuales en caso de violaciones a estos derechos), instrumentos que en conjunto con la Declaración Universal, conforman lo que en el seno de la ONU se denomina Carta Internacional de Derechos Humanos.

Por su contenido, la Declaración Universal conjuntamente con los pactos internacionales, marcan un gran avance en materia de derechos humanos dado que, en adición a la casi totalidad de garantías contenidas en los diversos documentos tratados con anterioridad, hacen referencia a una amplia gama de nuevos derechos que se ubican dentro de la categoría de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales y culturales, destacándose dentro de estos últimos, el derecho a la libre determinación de los pueblos.

h) La Convención Europea de Derechos Humanos

Esta Convención que fuera aprobada en la ciudad de Roma el 4 de noviembre de 1950 por la totalidad de representantes de los países miembros del Consejo de Europa y puesta en vigencia casi tres años después *–el 3 de septiembre de 1953 –*, a la par de constituir el primer

instrumento regional en esta materia, marca un avance de significativa importancia para la protección de los derechos humanos, no sólo a nivel interno de cada país miembro, sino al exterior de los mismos, lo que viene a significar la internacionalización de este tipo de garantías.

En este Convenio se reconoce en forma expresa que las personas son poseedoras de un conjunto de derechos que derivan de una legislación internacional, se obliga a los estados firmantes a promover, respetar y proteger los derechos humanos contenidos en el mismo, y a reformar la legislación interna a manera de homologarla con las disposiciones del Convenio, aspecto este último que fue condicionado a ejecutarse con anterioridad a su ratificación.

Dentro de sus normas, la Convención hace referencia a un conjunto de derechos que van desde los individuales y políticos, hasta los económicos, sociales y culturales que son objeto de protección; establece también, ciertas prohibiciones para la realización de conductas contrarias a los derechos protegidos; reconoce que algunos de los derechos otorgados no pueden ser ilimitados por lo que admite y delimita ciertas restricciones al ejercicio de los mismos; y por último, agrupa aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden los estados sustraerse de protegerlos y garantizarlos, ni siquiera en casos de emergencia, por ejemplo, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, de la esclavitud y de la retroactividad de las leyes penales.

En lo que respecta a los derechos humanos propiamente, la Convención utiliza para su ampliación la modalidad de elaboración y ratificación de protocolos, instrumentos que a lo largo del tiempo que lleva de vigencia llegan a cuatro: protocolo número 1 que se refiere al derecho de propiedad, la educación y los derechos políticos; protocolo número 2 que deja en completa libertad al Estado de subvencionar o no a las escuelas privadas; protocolo número 3 que prevé que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pueda, a petición del Comité de Ministros, emitir opiniones consultivas relativas a la interpretación del Convenio; y, protocolo número 4 que garantiza una serie de derechos relativos a la libertad de la persona y a su libertad de movimientos.

i) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Producto de la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en 1948 en la ciudad de Bogotá, república de Colombia, dentro del marco de las reuniones regionales promovidas por la

Unión Internacional de las Repúblicas Americanas (Organismo creado en 1890 y que posteriormente dio paso a la Organización de Estados Americanos – OEA --), es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumento que a pesar de no revestir las características propias de una verdadera convención, sí adquirió la fuerza de un código de moral de obligatoria observancia para todos los países miembros de la OEA en lo que a promoción, protección y respeto de los derechos humanos se refiere, convirtiéndose en el primer instrumento aprobado a nivel del continente americano.

j) La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Fue en la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos celebrada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 21 de noviembre de 1969 -- *más de veinte años después de emitida la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* --, cuando se aprobó el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, documento que por el proceso de firma y ratificación que debió pasar, no entró en vigor inmediatamente de su aprobación, sino hasta el 18 de julio de 1978, fecha en que se depositó el undécimo instrumento de ratificación en la sede de la Secretaría de la Organización de Estados Americanos.

Con la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el sistema de protección de estas garantías se vio fortalecido dado que, aparte de incluir dentro de su normativa los derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, incorporó como una novedad a nivel regional, los mecanismos procesales de protección, incorporación que no se concretó solamente a la creación de dichos medios como tales, sino también a la determinación de la organización, jurisdicción, funciones y procedimientos de los órganos encargados de tal responsabilidad.

En los once capítulos y ochenta y dos artículos que la integran, la Convención hace referencia a un conjunto de normas cuyo contenido se orienta a la consolidación de un régimen de libertad y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales del hombre; asimismo, define estos derechos enfatizando en los de naturaleza civil y política, sin descuidar los económicos, sociales y culturales. Además, establece la obligación de los estados de respetar las garantías en ella reconocidas y el deber de adecuar el ordenamiento jurídico interno de cada país para hacer efectivo el goce de tales derechos.

Finalmente, y para concluir con este apartado, se considera conveniente hacerlo con la siguiente reflexión: " todos los documentos estudiados son producto de grandes procesos sociales de la humanidad y han generado protección a los derechos humanos. Cada uno de los derechos humanos ha sido una conquista en la historia del ser humano, gracias a esas luchas de miles de personas, de pueblos enteros, ahora hemos avanzado en la protección internacional de los derechos humanos. En ese sentido, cuando se dice que los derechos humanos nacen con la burguesía o con el comunismo, es una falta de respeto a la lucha de nuestros antepasados que nos han dejado una herencia maravillosa y que a nosotros nos incumbe continuar. Los derechos humanos están al servicio de todos los seres humanos, de todos los pueblos. " ^{5/}

1.1.4 Clasificación

No obstante la indivisibilidad de los derechos humanos, la inexistencia de un orden jerárquico entre los mismos y la aceptación generalizada del principio que establece que la violación de uno de estos derechos presupone la violación automática de otro, su agrupación en diferentes clases, tipos o categorías se considera de gran utilidad tanto para clarificar y ordenar la inmensa gama de estas garantías, así como para el logro de un mejor entendimiento de la naturaleza, contenido y alcance de cada uno de los derechos fundamentales de la persona humana.

Dentro de ese orden de ideas, puede decirse que en la actualidad existe una gran diversidad de clasificaciones de los derechos humanos, aunque cabe resaltar que el hecho de elaborarlas ha sido y continúa siendo un ejercicio en el que destaca la orientación doctrinaria, aspecto que ha valido serias críticas a dichas construcciones por su aparente separación del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, cabe señalar que " si por un lado es justo reconocer que toda clasificación de los derechos humanos no constituye más que un instrumento o mecanismo de sistematización doctrinal, puesto que la misión de consagrarlos y garantizarlos corresponde al ordenamiento jurídico respectivo, por el otro, no debe olvidarse que entre la labor clasificatoria doctrinal y la ordenación jurídico-positiva no sólo no existe una separación tajante y absoluta, sino que, por el

^{5/} **Ibid**, pág. 10.

contrario, puede detectarse la existencia de muy claras influencias e interdependencias entre ambos niveles ". ^{6/}

Es importante hacer notar que, en los diferentes procesos de formulación de las clasificaciones, los autores se han fundamentado en ciertas bases o criterios que para el caso son considerados como los más ampliamente aceptados en la doctrina, siendo éstos: el que toma en cuenta el carácter del sujeto titular de los derechos, el que hace referencia al contenido o naturaleza de los derechos, el que enfatiza en el valor intrínseco relativo de los propios derechos y, el que liga la clasificación o agrupación de los derechos a la época de surgimiento, es decir, que los enlista de acuerdo con la evolución histórica de los derechos humanos en general.

Para efectos del presente trabajo y, en congruencia con lo descrito en el numeral 2.3 anterior – *evolución histórica* –, se adoptó una clasificación que toma como base de sustentación el último de los criterios, en ese sentido, los derechos humanos pueden clasificarse de la forma siguiente: derechos humanos de la primera generación, derechos humanos de la segunda generación y derechos humanos de la tercera generación.

" En el caso de los derechos de la primera generación, se comprenden en ellos los derechos civiles que establecen determinados ámbitos de acción que fijan espacios libres de actuación a los habitantes, garantizando una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado. Los derechos políticos o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida política, decidir sobre el régimen de gobierno, designación de gobernantes y permiten su acceso a la función pública. Los de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al Estado y que implican el poder de exigir determinadas prestaciones. Los de la tercera generación o derechos de solidaridad, son aquellos de vocación comunitaria surgidos ante las exigencias de la coyuntura histórica, frente a los problemas del medio ambiente, el desarrollo y de la paz ". ^{7/}

^{6/} García Laguardia, Jorge Mario y Edmundo Vásquez Martínez, **Constitución y orden democrático**, pág. 115.

^{7/} García Laguardia, Jorge Mario y Edgar Alfredo Balsells Tojo, **El procurador de los derechos humanos (ombudsman de Guatemala)**, pág. 16.

Dado que la clasificación descrita se fundamenta en la época de aparición de los derechos que la integran, debe hacerse mención que los de la primera generación se consagraron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano -- *Francia 1789* --; los de la segunda generación surgen a principios del pasado siglo y alcanzan su consagración en las constituciones de México --1917 -- y de Alemania --1919 --; y, los de la tercera generación, que surgieron después de proclamada la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a finales del año 1948, aún se encuentran en proceso de desarrollo.

1.1.5 Sistemas de control y protección

Definido el sistema de control y protección de los derechos humanos, como el conjunto de organismos cuyo principal propósito consiste en ejercer control y promover la protección y promoción de los derechos fundamentales del ser humano, puede decirse que en la actualidad existe un sistema para hacer efectiva dicha función, el que de acuerdo con su ámbito territorial de competencia se divide en tres subsistemas: uno con cobertura mundial, el segundo con alcance a nivel europeo y, el tercero con existencia en el continente americano. Estos subsistemas son considerados de gran importancia por la influencia que desde su creación han ejercido en los estados que forman parte de su organización.

1.1.5.1 Subsistema mundial

Este subsistema se integró desde un principio con la Organización de Naciones Unidas --*ONU* -- que fuera creada poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial -*24 de octubre de 1945* --, cuando en la ciudad de San Francisco California, Estados Unidos de América, se reunieron los representantes de cincuenta países de diversas partes del mundo los que, durante las jornadas celebradas del 25 de abril al 26 de junio de 1945, redactaron y aprobaron el documento denominado "La Carta de las Naciones Unidas" en cuyo contenido se contempla la creación de la ONU, dando vida así, a la más importante organización a nivel mundial en materia de derechos humanos.

Es opinión de la gran mayoría de estudiosos de la materia, que el mayor mérito de la Organización radica en que al redactar y aprobar la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, la positivación de dichas garantías alcanzó su máxima expresión, se les dio el carácter de universal, se inicia su internacionalización y se da más auge al proceso de desarrollo, promoción y protección.

Para el efectivo cumplimiento de sus funciones, la Carta de las Naciones Unidas definió para la ONU, una estructura compuesta por órganos de la más diversa naturaleza, entre los que se encuentran: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría, órganos que por la importancia que revisten para la Organización, así como por el rol que juegan dentro del sistema de control y protección de los derechos humanos, se considera imprescindible hacer una breve descripción de los mismos.

a) La Asamblea General

Con sede en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, la Asamblea General se integra con un representante de cada Estado miembro quien tiene derecho a un solo voto. En la actualidad, el número de los miembros se ha incrementado de cincuenta y uno con los que inició a ciento cincuenta y nueve.

Internamente los representantes de los estados miembros se integran en comisiones *–siete en total –* entre las que la Organización delega sus funciones de la forma siguiente: la primera comisión, tiene a su cargo el desarme y los asuntos conexos de seguridad internacional; la segunda, las cuestiones económicas y financieras; la tercera se encarga de todo lo relacionado con aspectos sociales, humanitarios y culturales; la cuarta comisión, tiene como prioridad, los asuntos relativos a la descolonización; la quinta, debe atender problemas administrativos y de presupuesto; la sexta comisión controla las cuestiones jurídicas; y, la séptima, que consiste en una comisión política especial.

b) El Consejo de Seguridad

Como único órgano permanente de la ONU, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, para lo cual se le ha conferido capacidad de actuación inmediata.

Desde su creación, este órgano se integra con quince miembros, de los cuales, cinco son permanentes, siendo ellos, los representantes de los Estados Unidos de América, Francia, China, el Reino Unido y la Unión Soviética, los restantes diez son elegidos por la Asamblea General para períodos de dos años, todos con derecho a un solo voto.

Entre las facultades otorgadas al Consejo, se encuentra la de aprobar y aplicar resoluciones con carácter de obligatorias para los estados miembros de la ONU, para lo que puede hacer uso de medios que van desde la negociación y el arbitraje hasta la imposición de sanciones económicas. En caso extremo, el Consejo puede llegar a la utilización de las fuerzas armadas proporcionadas por los estados integrantes de la Organización.

c) El Consejo Económico y Social

No obstante que la totalidad de órganos que conforman la ONU guardan relación estrecha con todo lo que se refiere al control, protección y promoción de los derechos humanos a nivel mundial, el Consejo Económico y Social es el que más se ocupa de estas garantías, al extremo que " del cien por ciento de la labor que realiza la organización, este Consejo actúa en esferas que absorben más del ochenta por ciento del personal y de los recursos financieros de que dispone ". ^{8/}

En la actualidad, este órgano se integra con cincuenta y cuatro representantes de igual número de estados miembros de la ONU, los que obtienen su nombramiento de la Asamblea General. Para sus reuniones, el Consejo celebra dos períodos de sesiones cada año, el primero, en la ciudad de Nueva York y, el segundo, en Ginebra, ambos con duración de un mes.

Para el ejercicio de sus funciones, el Consejo Económico y Social se organiza internamente con tres comisiones: comisión de derechos humanos, comisión de la condición jurídica y social de la mujer y, comisión de la población, de las cuales, cabe destacar la primera, dado que en su seno fueron elaborados a nivel de proyecto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos o Protocolos Internacionales y varios instrumentos contentivos de convenios que en la actualidad forman parte del sistema de protección de los derechos humanos a nivel mundial.

^{8/} Sagastume Gemmell, Marco Antonio, **La organización de las naciones unidas y los derechos humanos**, pág. 14.

d) El Consejo de Administración Fiduciaria

Este Consejo tiene la función específica de velar por los intereses de los territorios que aún se encuentran en fideicomiso, para lo que se integra con cinco miembros que a la vez lo son también del Consejo de Seguridad.

Por la naturaleza de su función, este órgano ha visto reducidos progresivamente sus programas de trabajo y el número de sus miembros dado que, de los once territorios que inicialmente se encontraban en fideicomiso, en la actualidad solamente queda el territorio de las Islas de la Macronesia bajo la administración de los Estados Unidos de América.

El Consejo de Administración Fiduciaria posee una característica muy especial que consiste en que su función la realiza normalmente bajo la autoridad de la Asamblea General, pero en casos específicos actúa con dependencia del Consejo de Seguridad, principalmente cuando se trata de una zona estratégica.

e) La Corte Internacional de Justicia

Considerada la máxima autoridad jurídica a nivel mundial, la Corte Internacional de Justicia tiene jurisdicción para conocer en todo litigio que los estados miembros de la ONU sometan a su consideración, así como en aquellos asuntos contemplados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en los tratados y convenios vigentes.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Corte cuya sede se encuentra en La Haya, se integra con quince magistrados que son elegidos en forma conjunta por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En el proceso de elección, ambos órganos deben tomar en cuenta los méritos de cada uno de los candidatos y que su capacidad jurídica sea reconocida a nivel internacional.

f) La Secretaría

A este órgano se le considera el principal portavoz y el representante oficial de la Organización. Su integración puede considerarse bastante numerosa en comparación con los

otros órganos de la ONU dado que, adicionalmente al Secretario General, su personal sobrepasa los dieciséis mil funcionarios, los que se encuentran esparcidos en más de ciento cincuenta países del mundo.

Desde su sede central en la ciudad de Nueva York, la Secretaría desarrolla, entre otras, las funciones siguientes: misiones políticas, detección de controversias internacionales que amenazan la paz y la seguridad mundiales y, proponer fórmulas de solución para los conflictos detectados.

1.1.5.2 Subsistema europeo

Por la misma necesidad de contar con un organismo especializado para el control, protección y promoción de los derechos humanos en la región europea, en el año 1949 se fundó el Consejo de Europa con el objetivo primordial de hacer efectivo el principio que establece que cualquier persona sometida a su jurisdicción, tiene el derecho de que se le garantice el goce a plenitud y sin restricciones de estas garantías.

El objetivo descrito encontró su materialización el 4 de noviembre de 1950, cuando en el seno del Consejo se aprobó con el voto favorable de la totalidad de sus integrantes -- *15 representantes para ese año* -- la Convención Europea de Derechos Humanos, en cuyo texto se contempló la creación de la Comisión Europea de Derechos Humanos -- *CEDH* --, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -- *TEDH* -- y del Comité de Ministros del Consejo -- *CMC* --, a quienes en conjunto se les asignó la responsabilidad de hacer efectivo el control, protección y promoción de los derechos humanos.

Para el efecto, la Comisión se integra con un número de juristas igual al de los estados ratificantes del Convenio, quienes son elegidos por el Consejo de Ministros, con la misión específica de recibir y resolver las reclamaciones de los estados partes y de los individuos alegando la violación de los derechos reconocidos en el Convenio.

Dado que la Comisión Europea de Derechos Humanos no es un órgano permanente del Consejo -- *aunque dispone de una Secretaría que sí lo es* --, sus miembros se reúnen cinco veces al año en la ciudad de Estrasburgo, Francia, en jornadas de dos semanas de duración cada una.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos por su parte, se integra con un Magistrado de cada Estado miembro, haya ratificado o no el Convenio. Los magistrados son elegidos por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y, en el proceso de elección, dicho órgano debe tomar en cuenta que todo candidato goce de gran prestigio y sea jurista de reconocida competencia.

El Tribunal Europeo tiene como principales funciones, resolver los litigios relativos a la aplicación del Convenio por los estados ratificantes, así como emitir opiniones consultivas sobre cuestiones de interpretación del Convenio, esto último lo hace a requerimiento del Comité de Ministros del Consejo.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Tribunal actúa en dos instancias. Una integrada por siete magistrados cuando se trata de asuntos considerados de poca importancia o gravedad y, la segunda, cuando el asunto es de tal naturaleza que afecta la interpretación del Convenio Europeo, caso en el cual, el problema lo conoce el pleno. Este órgano no tiene fecha establecida para sus reuniones, por lo que sus sesiones las celebra en el momento de ser requerido por cualquiera de los estados miembros.

Por último, cabe hacer mención del Comité de Ministros del Consejo. Este se integra con los ministros de asuntos exteriores de cada Estado miembro del Consejo y, tiene como funciones más importantes, solicitar opiniones consultivas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre cuestiones de interpretación del Convenio, elegir a los integrantes de la Comisión Europea de Derechos Humanos y supervisar el cumplimiento de las sentencias del Tribunal.

1.1.5.3 Subsistema americano

La aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos --1969-- y su posterior entrada en vigencia --1978-- vino a fortalecer el subsistema de control, protección y promoción de los derechos fundamentales del hombre en el continente americano. Este subsistema se organiza básicamente, con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos --creada en 1959-- y la Corte Interamericana de Derechos Humanos --producto de la Convención.

La Comisión, cuya sede se encuentra en la ciudad de Washington D.C., se integra con siete miembros que son elegidos por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos para un período de cuatro años. En el proceso de elección, la Asamblea verifica que las personas que vayan a ser nombradas sean de autoridad moral comprobada y de reconocida competencia en materia de derechos humanos.

Un dato que merece especial atención, es el que se refiere a la actuación de los integrantes de la Comisión en el ejercicio de sus atribuciones dado que, a pesar de pertenecer a un país determinado, los mismos actúan a título personal, es decir, que representan a todos los estados de la OEA y no al propio.

En el ejercicio de sus funciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para: conocer las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos presentadas por personas individuales y jurídicas, así como por los estados miembros; recomendar las medidas adecuadas para que los estados que hayan incurrido en violaciones las corrijan; someter a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aquellos casos en que los países hayan aceptado la jurisdicción de la Corte para que se pronuncie al respecto; realizar visitas a los países miembros *–atendiendo invitación de estos–* para analizar la situación de los derechos humanos y elaborar los informes correspondientes; y, promover los derechos humanos en todo el continente americano enfatizando en cuestiones específicas como la libertad de expresión, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de la mujer.

El otro órgano del subsistema *–la Corte Interamericana–* cuya sede se encuentra en la ciudad de San José, Costa Rica, se integra con siete jueces que son elegidos por la Asamblea General de la OEA para un período de seis años.

Al igual que en la Comisión, la Asamblea debe tomar en cuenta que los juristas a elegir gocen de autoridad moral comprobada y de reconocida competencia en materia de derechos humanos. Estos funcionarios actúan a título personal, lo que significa que ejercen sus atribuciones en representación de todos los estados miembros de la OEA y no del país al cual pertenecen.

El ámbito de competencia específico de la Corte la faculta para ejercitar las funciones

siguientes: aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resolver los casos sometidos a su consideración en los que se alegue violación a una o más garantías contenidas en la Convención cometidas por un Estado miembro y, dar respuesta a nivel consultivo, acerca de la interpretación de la Convención y de otros tratados relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

Como un órgano auxiliar del subsistema de América, el 30 de junio de 1980, mediante convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el gobierno de la República de Costa Rica, se crea el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Por ser un órgano eminentemente académico, el instituto tiene la función principal de atender la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos desde un punto de vista multidisciplinario y con énfasis en los problemas de la región.

No obstante tener su sede en la ciudad de San José, Costa Rica, el Instituto nace como un órgano de naturaleza internacional y con plena autonomía, tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CAPÍTULO II

2. Los derechos humanos en Guatemala

2.1 Antecedentes

El proceso evolutivo de los derechos humanos en Guatemala se caracteriza porque su desarrollo ha tenido como base de sustentación, la incorporación de estas garantías en los diferentes textos constitucionales promulgados desde 1879 hasta 1985, así como las acciones reivindicativas realizadas por determinados sectores de la sociedad; actividades que no obstante haberse iniciado en épocas diferentes, en la actualidad se complementan en la búsqueda de mejores niveles de respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona humana.

En cuando a la regulación constitucional, ésta cobra relevancia a partir de la promulgación de la Constitución de 1879 dado que, en la misma se incluye un conjunto de normas cuyo propósito es la protección de los derechos humanos, principalmente los de libertad o individuales –*actualmente conocidos como derechos civiles*– y los derechos políticos o de participación política.

Este catálogo de derechos que ya de por sí era bastante amplio para su época, se vio superado en la Constitución de 1945, la que por su orientación netamente social, incluyó en su normativa, adicionalmente a los derechos individuales, los denominados derechos económicos y sociales, marcando con esto un cambio tanto cuantitativo como cualitativo de significativa importancia en materia de derechos humanos.

El proceso de expansión de las garantías fundamentales en sus dos formas –*cuantitativa y cualitativa*– continuó en las constituciones posteriores a la de 1945 –*1956, 1965 y 1985*–, aunque cabe resaltar que, a lo largo del proceso prevaleció la falta de uniformidad en su denominación, aspecto que en ningún momento constituyó obstáculo para su desarrollo.

Esta falta de uniformidad se refleja en el hecho que la Constitución de 1879 dio a los derechos humanos la denominación de **garantías**, término que con la reforma realizada al texto constitucional en 1927, se amplió al de **garantías constitucionales**; la Constitución de

1945 los denominó *garantías individuales y sociales*; *derechos humanos* fue el término con que se incorporaron en la Constitución de 1956; el texto constitucional de 1965 les otorgó el título de *garantías constitucionales y garantías sociales*; y, la Carta Magna de 1985, que superando el término de garantías los denomina *derechos humanos*.

Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, los derechos humanos muestran un comportamiento creciente durante el período analizado, tal como puede apreciarse en la siguiente relación, *"la Constitución de 1879, de un total de ciento cinco Artículos con que contaba, veintiséis de ellos (o sea, una cuarta parte: Artículos ocho, nueve y dieciséis a treinta y nueve), se referían a los derechos humanos; en la Constitución de 1945, de un total de doscientos doce Artículos, sesenta y ocho (es decir, poco menos de un tercio: Artículos nueve y veintiuno a ochenta y siete) integraban el catálogo respectivo; la Constitución de 1956, de un total de doscientos cuarenta y cinco Artículos, ciento doce de los mismos (equivalente a casi la mitad: Artículos dieciséis, diecisiete y veintitrés a ciento treinta y dos) trataban sobre esta materia; y, por último, la Constitución de 1965, de un total de doscientos setenta y un Artículos, ciento cinco de ellos (o sea, más de un tercio: Artículos trece, catorce y diecinueve a ciento veintidós) contemplaban los diferentes aspectos de los derechos humanos"*. ^{9/}

A los anteriores textos constitucionales, cabe agregar el actualmente en vigencia, del que puede decirse que de los doscientos ochenta y un artículos que lo integran, sin incluir los veintisiete transitorios, ciento treinta y siete constituyen normas que regulan materia de derechos humanos.

Con respecto a las acciones reivindicativas protagonizadas por diversos sectores de la sociedad – *segundo de los elementos considerados base para el desarrollo de los derechos humanos* – puede decirse que, *"los esfuerzos más lejanos de esta práctica, al menos en el Siglo XX, se ubican en las reivindicaciones que condujeron al derrocamiento de Jorge Ubico, que tenían un importante contenido en cuanto a demanda de respecto de derechos humanos, aunque en aquella época no se utilizara dicho vocablo"*. ^{10/}

^{9/} García Laguardia y Vásquez Martínez, **Ob. Cit**; pág. 120.

^{10/} Reyes Prado, Anantonia, **Aproximación a la formación de una cultura de derechos humanos en Guatemala**, pág. 2.

La década que siguió al derrocamiento del General Jorge Ubico como Presidente de Guatemala – 1944 a 1954 – fue decisiva para el país en materia de derechos humanos dado que, por el impulso que el Doctor Juan José Arévalo Bermejo y el Coronel Jacobo Árbenz Guzmán dieran a esas garantías, Guatemala superó una fase de su historia de constantes violaciones e *"ingresó al Sistema de Naciones Unidas y por ende, llegó a ser sujeto de derecho internacional "*. ^{11/}

Por la misma naturaleza democrática de ambos gobiernos, *"el compromiso internacional de respetar los derechos humanos no tuvo mayor trascendencia para la mayoría de la población en aquella época, pues dichos gobiernos se caracterizaron por ser respetuosos de los derechos humanos, al punto que, en la Constitución de 1945, se reconocieron varios derechos económicos y sociales "*. ^{12/}

En cuanto al aporte que estos gobiernos hicieron para la protección y promoción de los derechos humanos, el mismo se centra en la suscripción y puesta en vigencia de varios instrumentos, entre ellos, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio –*Arévalo*– y, los Convenios de Ginebra –*Árbenz*.

Producida la caída del General Jacobo Árbenz Guzmán – *último Presidente del denominado período de la Revolución* –, la sociedad guatemalteca se vio nuevamente afectada por una constante y sistemática violación de sus derechos fundamentales, principalmente en lo referente al derecho de libertad que fue ampliamente violentado por la serie de detenciones ilegales que se produjeron durante los últimos cuatro años de la década de los años cincuenta y los primeros de la de los sesenta, como parte de la política estatal.

Dichas violaciones propiciaron el resurgimiento de las acciones reivindicativas de la población, aunque cabe señalar que estos esfuerzos se ejecutaron en forma aislada, es decir, alejados de toda forma de organización, situación que duró hasta mediados del año 1968.

^{11/} **Ibid.**

^{12/} **Ibid.**

"Dado que la práctica de la desaparición forzada o involuntaria se habría iniciado en Guatemala entre fines de 1965 y principios de 1966, y que la misma se profundizó en los años subsiguientes ", ^{13/} a partir del mes de mayo de 1968 se inició la defensa organizada de los derechos humanos, acción que tuvo como protagonista al grupo denominado Familiares de las Víctimas de la Represión, con lo que "se puede afirmar que los primeros esfuerzos organizados de defensa de derechos humanos, fueron impulsados por familiares, especialmente mujeres, de personas que habían sido víctimas de desaparición forzada o involuntaria ". ^{14/}

El proceso de organización de la sociedad para la defensa de los derechos humanos continuó durante las últimas tres décadas del pasado Siglo XX. Así, en 1979 se formó la Asociación Pro Defensa de los Derechos Humanos y, en 1982, se fundaron la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala y el Comité Guatemalteco Pro Justicia y Paz; grupos estos últimos, que trabajando desde la ciudad de México –*lugar donde se habían refugiado en calidad de exiliados sus principales dirigentes* –, les cabe el mérito de ser los primeros en poner en conocimiento de la comunidad internacional la situación de los derechos humanos en Guatemala, así como de hacer uso de los mecanismos universales y regionales de control de estas garantías.

Los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de los noventa, fueron decisivos para el desarrollo de los grupos integrados por familiares de las víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales dado que, en adición al surgimiento de nuevas organizaciones, hizo su aparición la primera coalición, la que en su seno agrupó a las organizaciones siguientes: Grupo de Apoyo Mutuo – **GAM** –, Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala – **CONAVIGUA** –, Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala – **CONDEG** –, Comisiones Permanentes de Refugiados – **CCPP** –, Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junan – **CERJ** – y Comunidades de Población en Resistencia – **CPR**.

Estos grupos se caracterizaron porque en su mayoría fueron integrados por mujeres indígenas, pobres y analfabetas; algunos con líderes no indígenas y profesionales de educación media; así también, porque su trabajo en general, lo orientaron con mayor frecuencia a la

^{13/} **Ibid.**

^{14/} **Ibid.**

confrontación con el Estado, actividad que desarrollaron a través de medidas de hecho, entre ellas, bloqueo de carreteras, manifestaciones, caminatas, plantones frente a edificios públicos y toma de los mismos, utilizando en muy pocas ocasiones, los medios legales que la legislación interna establece.

Durante la época indicada también surgieron otros tipos de organizaciones con similares propósitos, entre ellas, las integradas por profesionales del Derecho y otras ciencias sociales, así como las de carácter religioso. Entre las primeras, pueden citarse el Centro de Investigación, Estudio y Promoción de los Derechos Humanos – **CIEPRODH** – y el Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos – **CALDH** –; en las segundas, son ejemplo de organizaciones, la Iglesia Católica con la Conferencia de Religiosos de Guatemala – **CONFREGUA** – y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado – **ODHA** – y, por la Iglesia Evangélica, el Departamento de Derechos Humanos del Consejo de Iglesias Evangélicas de Guatemala – **CIEDEG**.

Derivado del proceso descrito, la sociedad guatemalteca ha logrado resultados que pueden considerarse positivos, tales como, cambios en la legislación constitucional y ordinaria; firma de tratados y convenios internacionales; y, el surgimiento de instituciones como la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos que fueran creadas por la Constitución Política promulgada en 1985.

2.2 Situación actual

No obstante los esfuerzos realizados por diversos sectores de la sociedad – *organizaciones populares, la Iglesia, organizaciones no gubernamentales, algunas instituciones del sector gubernamental y el apoyo de la comunidad internacional* – para exigir la plena vigencia de los derechos humanos, el principal logro en esta materia ha sido y sigue siendo el indiscutible avance registrado a nivel de legislación puesto que, en la realidad dichas garantías son objeto de las más graves, constantes y sistemáticas violaciones que se cometen e incrementan día a día, situación que mantiene sumida a la población en un medio caracterizado por altos índices de violencia, impunidad, exclusión, intimidación, desigualdad, discriminación, injusticia y pobreza, lo que permite inferir que en términos reales, el respecto, protección y promoción de los derechos humanos en lugar de avanzar, se encuentra en franco proceso de estancamiento.

Tal acerto se fundamenta en los constantes incrementos registrados por las denuncias que durante los años comprendidos entre 1999 y 2003 recibió la Procuraduría de los Derechos Humanos, a lo que cabe adicionar, que si bien, en un principio la mayoría de dichas denuncias respondió a violaciones de los derechos individuales – *civiles y políticos* –, con el correr de los años las relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales alcanzaron incrementos significativos.

Una caracterización particularizada de la situación de los derechos humanos, se presenta a continuación:

2.2.1 Derechos vulnerados

De conformidad con la revisión practicada a los informes circunstanciados del Procurador de los Derechos Humanos correspondientes al período indicado, pudo observarse que, a pesar de existir algunas variaciones entre uno y otro documento, las violaciones más frecuentes se manifestaron en los términos siguientes: derechos individuales: a la vida, a la seguridad, a la integridad, a la libertad, al derecho de petición, a la libre locomoción, al acceso a tribunales, al derecho de asociación, a la libre emisión del pensamiento, a la propiedad privada, al derecho de autor e inventor, al acceso a información sobre actos de la administración pública, al derecho de defensa, a la igualdad y a los derechos políticos.

Derechos económicos, sociales y culturales: a la libre determinación, al derecho del consumidor y usuario, a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, al orden público, a la educación, a la ciencia y la cultura, a la vivienda, al medio ambiente, al desarrollo, a la preservación del patrimonio cultural, al deporte y, a los servicios públicos.

Derechos específicos * : de la niñez, de la mujer, del adulto mayor, de los desarraigados, de los migrantes, de los indígenas, de petición en materia política y, al de libre participación.

2.2.2 Instituciones responsables

Partiendo del principio que la violación de los derechos humanos solo puede darse

* Categoría creada por la Procuraduría de los Derechos Humanos.

por la acción u omisión de funcionarios y empleados públicos que en el ejercicio de sus atribuciones impiden o marginan al titular o titulares de dichos derechos a hacerlos efectivos frente al Estado, quien está obligado a garantizarlos por imperativo constitucional *, durante el quinquenio investigado, las instituciones más denunciadas fueron, sin perjuicio de otras señaladas en menor proporción, la Policía Nacional Civil, los establecimientos que integran el sistema penitenciario, los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Público, los órganos encargados de la prestación de servicios de salud y educación, de protección al trabajo y las empresas públicas de servicios esenciales para la población.

a) Policía Nacional Civil

De las instituciones indicadas, destaca por su mayor grado de responsabilidad la Policía Nacional Civil. Al respecto, gran número de denuncias fue presentado en contra de los agentes de seguridad, siendo acusados, entre otros ilícitos, de abuso de autoridad, excesivo uso de la fuerza, desapariciones forzadas, detenciones ilegales, empleo innecesario de armas de fuego, violación de las garantías del detenido, desobediencia de la ley, abandono de funciones, intimidaciones, amenazas, coacciones y corrupción.

b) Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario por su parte, se caracterizó por el abuso de poder de sus funcionarios, principalmente de los directores a quienes se les acusa de ejercerlo y permitir su ejercicio en forma extrema en los diferentes centros que conforman el sistema, conducta que se reflejó en detenciones ilegales, uso excesivo de la fuerza para reducir al orden a los reclusos, empleo innecesario de armas de fuego, violación de las garantías del recluso, desobediencia de la ley y abandono de funciones.

A lo anterior, cabe adicionar que por la poca importancia dada al sistema durante los últimos cinco años, el mismo se ha visto sumido en lo que puede considerarse la peor de las crisis, dando como resultado que la población reclusa se vea afectada por altos grados de hacinamiento, falta de condiciones mínimas de higiene y salubridad, corrupción, narcotráfico,

* Cuando la violación es cometida por un particular, dicha conducta se enmarca dentro del campo del Derecho Penal, siendo en consecuencia tipificada como delito.

expendio ilegal de bebidas alcohólicas, tráfico de influencias y prostitución, entre las más significativas.

Es importante señalar que, de los actos constitutivos de violaciones a los derechos humanos que a diario se cometen en los diferentes centros que conforman el sistema penitenciario, muchos de ellos, principalmente los concernientes al abuso de poder, tienen coincidencia con los cometidos por los agentes de la Policía Nacional Civil, esto por la similitud que existe entre las funciones de ambas instituciones.

c) Órganos jurisdiccionales

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, las quejas se centraron en denunciar violaciones al debido proceso, principalmente en materia penal, dificultad para acceder a juzgados y tribunales, denegación de justicia, inobservancia de garantías procesales y falta de celeridad en los procesos, aspectos que vienen a constituir claras manifestaciones de violaciones al derecho de una pronta y cumplida administración de justicia.

d) Ministerio Público

Por el rol que juega dentro del sistema de administración de justicia, el Ministerio Público también fue objeto de numerosas denuncias, las que giraron en torno al señalamiento de realizar la investigación de los delitos que de conformidad con la ley le corresponde, con deficiencia, lo que derivó en que no se pudieran obtener los medios de convicción necesarios para enjuiciar a los responsables de la comisión de los delitos.

Adicionalmente se le imputa a la institución, el hecho de haber realizado la investigación en un reducido número de casos del gran total de denuncias que recibe, situación que de manera directa contribuyó a que una cantidad considerable de hechos delictivos se quedarán sin resolver o que fueran resueltos en plazos mucho más largos de los que normalmente deberían utilizarse.

Se alega en defensa del Ministerio Público, que desde su creación ha funcionado con

presupuestos relativamente bajos que no han sido suficientes para responder a los requerimientos de la población. En ese sentido, no le ha sido posible contar con los recursos económicos y humanos necesarios para reducir la carga de trabajo de los fiscales, expandir la presencia institucional y, consecuentemente, revertir la ineficiencia señalada en la investigación de los delitos.

e) Instituciones de salud, educación y trabajo

Otras de las instituciones señaladas de incurrir en violaciones a los derechos humanos, son las encargadas de prestar los servicios de salud y educación, así como las autoridades administrativas de trabajo. En el campo de la salud por ejemplo, fueron denunciados como responsables los hospitales, los centros de salud, los puestos de salud y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, dependencias que en conjunto se caracterizaron por los altos grados de concentración de instalaciones y personal – *principalmente en la ciudad capital* –, carencia de medicamentos, mobiliario y equipo, provocando como consecuencia, la prestación de un servicio deficiente que condujo a la violación del derecho constitucional de acceso a la salud de la mayoría de la población guatemalteca.

Al igual que la salud, el derecho humano a la educación también fue objeto de numerosas violaciones, habiendo sido señalado como responsable el Ministerio del ramo. Entre los principales señalamientos hechos al Ministerio se encuentran la prestación de un servicio deficiente, difícil acceso al sistema educativo, déficits relativamente altos de infraestructura y de personal docente, así como la ausencia en un gran porcentaje de establecimientos educativos de los requerimientos mínimos de higiene y seguridad necesarios para realizar el proceso de enseñanza–aprendizaje en condiciones normales.

Con relación a las autoridades administrativas de trabajo, se imputa a éstas una actitud pasiva en el sentido de no adoptar las medidas necesarias para investigar y remediar los persistentes hostigamientos a la clase laboral, la falta de condiciones adecuadas de trabajo, la ausencia de medidas protectoras del salario y la discriminación por sexo, no obstante la persistencia de manifestaciones claras de violaciones a los derechos de los trabajadores, tanto por el Estado mismo como por los particulares.

f) Empresas de servicios básicos

A pesar de las diferencias tan marcadas entre las instituciones identificadas en los párrafos anteriores y las empresas que prestan servicios básicos a la población, entre ellas, la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima y la Empresa Municipal de Agua, también en su contra fue presentado un número considerable de denuncias que las señalan como violadoras de los derechos humanos, principalmente del derecho del consumidor y usuario.

Al respecto, tanto a la Empresa Eléctrica de Guatemala como a la Empresa Municipal de Agua se les atribuye el hecho de realizar la distribución de energía eléctrica y el abastecimiento de agua potable respectivamente, no sólo con deficiencia, sino también con tarifas excesivamente altas, lo que hace que el acceso a los servicios se torne cada vez más difícil, y casi imposible para grandes sectores de la población que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza.

Ante la situación descrita, los usuarios manifiestan todos los años su inconformidad por el servicio que reciben dado que, si no es que los recibos llegan con cobros que sobrepasan lo consumido, el costo de lo realmente utilizado resulta demasiado alto.

2.2.3 Personas afectadas

Como principales afectados por el imperante clima de violaciones a los derechos fundamentales, pueden señalarse los integrantes de grupos activistas de derechos humanos, algunos operadores de justicia – *jueces y fiscales, aunque estos también han sido sindicados de violar derechos* –, periodistas, líderes de organizaciones sociales y en general, las personas que de una u otra forma se relacionan con funcionarios y empleados de la administración pública.

2.2.4 Ausencia de políticas

No obstante el tiempo transcurrido desde que en Guatemala se principió a hacer mención de los derechos humanos – *Constitución Política de la República de 1879* –, las acciones realizadas por grupos organizados del sector civil de la sociedad – *bloqueo de carreteras,*

manifestaciones, caminatas, plantones frente a edificios públicos, toma de los mismos y algunas acciones legales – y de las medidas adoptadas por el Estado para lograr la plena vigencia de los derechos fundamentales – *apoyo para el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia: Organismo Judicial, Ministerio de Gobernación, Ministerio Público e Instituto de la Defensa Pública Penal* – , en Guatemala no se cuenta con una política integral que oriente los esfuerzos realizados por los sectores mencionados.

La situación descrita ha provocado que, tanto los grupos organizados del sector civil de la sociedad como el Estado a través de los diversos órganos creados para el efecto – *Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos y Procuraduría de los Derechos Humanos, principalmente* –, ejecuten sus acciones en forma aislada, comportamiento que lejos de contribuir a la consecución de un ambiente de respeto, protección y promoción de las garantías fundamentales, ha sido decisivo para que dentro de la administración pública aún persistan los actos de intimidación contra los particulares, la utilización de engorrosos procedimientos administrativos, la negligencia y los abusos de funcionarios y empleados en la prestación de los servicios.

2.3 Regulación legal

Guatemala dispone en la actualidad, de una legislación en materia de derechos humanos que puede considerarse bastante amplia. Esta legislación se integra con normas internas de rango constitucional y ordinario, así como con varios instrumentos jurídicos de carácter internacional. En el orden interno, el marco jurídico se conforma con la Constitución Política de la República y las leyes ordinarias que la desarrollan y, en el externo, con los tratados y convenios internacionales aprobados y ratificados por el Estado.

Dentro de ese marco, se considera pertinente hacer una revisión de la Carta Magna en lo referente a los derechos humanos, a manera de identificar aquellos derechos protegidos y garantizados en el texto constitucional; relacionar las leyes ordinarias que de forma directa o indirecta tienen la función de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos; y por último, establecer los instrumentos jurídicos más importantes del Derecho Internacional que hasta la fecha han sido aprobados, ratificados y puestos en vigencia a nivel nacional.

2.3.1 Constitución Política de la República

De conformidad con el examen practicado a la Constitución Política de la República actualmente en vigencia, se pudo establecer que dicho texto contempla un amplio catálogo de derechos humanos distribuidos en un título, cuatro capítulos y ciento treinta y siete artículos. Dichas normas se encuentran agrupadas en tres grandes áreas: derechos individuales, derechos sociales y, derechos cívicos y políticos.

Con el propósito de mantener la uniformidad a lo largo del presente trabajo, la descripción de los derechos humanos garantizados y protegidos por la Constitución se hará atendiendo a los dos primeros grupos de la clasificación adoptada en el numeral 2.4. En ese sentido, los derechos individuales, y los cívicos y políticos serán clasificados dentro de los derechos de la primera generación, no así los sociales que se incluirán dentro de la categoría de los derechos de la segunda generación, agrupación esta que dará a dichas garantías una mayor amplitud dado que, no serán contempladas restrictivamente como derechos sociales, sino como derechos económicos, sociales y culturales, que son los que en realidad contempla el texto constitucional, tal como se muestra a continuación.

a) Derechos de la primera generación

En lo que respecta a los derechos de la primera generación, también llamados derechos individuales o civiles, son aquellos que establecen ámbitos de actuación individual para los habitantes frente a los demás miembros de la comunidad y al Estado, así como para su participación en la vida política del país, encontrándose en el texto constitucional los siguientes: derecho a la vida (Art. 3°.), libertad e igualdad (Art. 4°.), libertad de acción (Art. 5°.), detención legal (Art. 6°.), notificación de la causa de detención (Art. 7°.), derechos del detenido (Art. 8°.), interrogatorio a detenidos y presos (Art. 9°.), centro de detención legal (Art. 10), detención por faltas o infracciones (Art. 11), derecho de defensa (Art. 12), motivos para auto de prisión (Art. 13), presunción de inocencia y publicidad del proceso (Art. 14), irretroactividad de la ley (Art. 15), declaración contra sí y parientes (Art. 16), no hay delito ni pena sin ley anterior (Art. 17), pena de muerte (Art. 18), sistema penitenciario (Art. 19.), menores de edad (Art. 20), antecedentes penales y policiales (Art. 22), inviolabilidad de la vivienda (Art. 23), inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros (Art. 24), registro de personas y

vehículos (Art. 25), libertad de locomoción (Art. 26), derecho de asilo (Art. 27), derecho de petición (Art. 28), libre acceso a tribunales y dependencias del Estado (Art. 29), publicidad de los actos administrativos (Art. 30), acceso a archivos y registros estatales (Art. 31), objeto de citaciones (Art. 32), derecho de reunión y manifestación (Art. 33), derecho de asociación (Art. 34), libertad de emisión del pensamiento (Art. 35), libertad de religión (Art. 36), personalidad jurídica de las iglesias (Art. 37), tenencia y portación de armas (Art. 38), propiedad privada (Art. 39), expropiación (Art. 40), protección al derecho de propiedad (Art. 41), derecho de autor o inventor (Art. 42), libertad de industria, comercio y trabajo (Art. 43) y, acción contra infractores y legitimidad de resistencia (Art. 45).

Es importante hacer notar que, de los cuarenta y cuatro artículos que la Constitución incluye en el Capítulo I del Título II, como Derechos Individuales, no fueron tomados en cuenta los artículos 21 (sanciones a funcionarios o empleados públicos), 44 (derechos inherentes a la persona humana) y, 46 (preeminencia del Derecho Internacional) porque a criterio del autor de este trabajo, no constituyen derechos en el estricto sentido de la palabra.

En cuanto a los derechos cívicos y políticos, la Constitución Política de la República los regula en el Capítulo III, aunque cabe hacer la observación que de los dos artículos que lo integran, el 135 solamente norma deberes cívicos y no derechos, no así el 136 que aparte de señalar deberes, también define los derechos que en materia política tienen los ciudadanos guatemaltecos, por lo que únicamente estos últimos serán tomados en cuenta.

Los derechos políticos o derechos de participación política, como también se les llama, son aquellos que otorgan a los ciudadanos la facultad de participar en asuntos públicos y en la estructuración política del Estado, encontrándose en el texto constitucional, elegir y ser electo, optar a cargos públicos, participar en actividades políticas (Art. 136, incisos b, d y e) y, el derecho de petición en materia política (Art. 137).

b) Derechos de la segunda generación

Los derechos que integran esta categoría, son los denominados derechos económicos, sociales y culturales que se caracterizan por constituir prerrogativas de las personas para exigir

al Estado determinada protección a sus derechos fundamentales.

La Constitución desarrolla en el Capítulo II del Título II estas garantías, las que por su íntima relación, su presentación se hará de manera general y en el orden que dentro del capítulo indicado las norma la Carta Magna. Estos derechos son los siguientes: Familia (Arts. 47-56), Cultura (Arts. 57-65), Comunidades Indígenas (Arts. 66-70), Educación (Arts. 71-81), Universidades (Arts. 82-90), Deporte (Arts. 91-92), Salud, Seguridad y Asistencia Social (Arts. 93-100), Trabajo (Arts. 101-106), Trabajadores del Estado (Arts. 107-117) y, Régimen Económico y Social (Arts. 118-134).

Finalmente, cabe señalar que no obstante la “obligación del Estado y de las autoridades de mantener a los habitantes de la nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza”, ^{15/} el Artículo 138 del Capítulo IV del Título II, contempla una limitante al libre ejercicio de ciertas garantías al facultar al Presidente de la República para que en los casos de invasión del territorio, perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, mediante decreto dictado en Consejo de Ministros, declare la suspensión de la plena vigencia de los derechos a que se refieren los Artículos 5°. (libertad de acción), 6°. (detención legal), 9°. (interrogatorio a detenidos), 26 (libertad de locomoción), 33 (derecho de reunión y manifestación), 35 primer párrafo (libertad de emisión del pensamiento), 38 segundo párrafo (tenencia y portación de armas) y, 116 segundo párrafo (regulación de la huelga para trabajadores del Estado).

Asimismo, el artículo en mención hace referencia a que la suspensión de cualquiera de las garantías indicadas no podrá exceder de treinta días, plazo que puede ser prorrogado a través de la emisión de un nuevo decreto en el mismo sentido. El único caso en que la suspensión no se encuentra sujeta a plazo alguno se da, cuando Guatemala pueda afrontar un estado real de guerra.

2.3.2 Legislación ordinaria

Tal como se indicó en su oportunidad – *numeral 3.1 de este capítulo* –, en el proceso de

^{15/} **Constitución Política de la República de Guatemala** (reformada por la Consulta Popular: Acuerdo Legislativo 18-93), Asamblea Nacional Constituyente, pág. 31.

evolución de los derechos humanos en Guatemala jugó un papel de trascendental importancia su incorporación en los diferentes textos constitucionales que se han emitido desde principios del período independiente hasta la fecha. A lo anterior, cabe agregar que dicho proceso ha sido y sigue siendo en la actualidad complementado con el desarrollo de estas garantías en diversas leyes ordinarias y algunas de rango constitucional –*por ser emitidas por la Asamblea Nacional Constituyente*–, las que se han encargado de dar plena vigencia a las normas plasmadas en la Constitución.

De esa cuenta, son varios los textos legales en los que se encuentran principios, instituciones, normas y procedimientos cuya tendencia en conjunto se orienta hacia el control, protección y promoción de los derechos humanos a nivel nacional. Para su presentación, y partiendo del principio que la Constitución es la base de toda legislación nacional, las leyes relacionadas serán agrupadas de conformidad con la rama del Derecho a la que corresponden, de la forma siguiente:

- a) **Penal:** Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley de Redención de Penas, Código de la Niñez y la Juventud.
- b) **Civil:** Código Civil, Código Procesal Civil y Mercantil, Ley de Tribunales de Familia, Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad.
- c) **Administrativo:** Ley de lo Contencioso Administrativo, Código Municipal, Ley de Servicio Civil, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Ley de Expropiación, Ley de Educación, Código Tributario, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Código de Salud, Ley de Colegiación Profesional Obligatoria.
- d) **Mercantil:** Código de Comercio de Guatemala, Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos, Ley de Propiedad Industrial, Ley de Bancos y Grupos Financieros.
- e) **Constitucional:** Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley de Orden Público, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Emisión del Pensamiento.

- f) Trabajo:** Código de Trabajo, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado.

Cabe hacer la observación que, cuando se hace efectiva la protección y promoción de los derechos humanos se trata, la aparente rigidez planteada en la clasificación anterior se rompe. Esto permite hacer uso de más de un cuerpo legal en cada caso concreto, lo que implica la interrelación de leyes pertenecientes a diferentes ramas del Derecho.

2.3.3 Instrumentos jurídicos internacionales

En materia de derechos humanos, Guatemala cuenta en la actualidad con diversos tratados y convenciones que han sido aprobados, ratificados y puestos en vigencia, instrumentos que por su origen permiten ser clasificados en universales y regionales. Con el propósito de brindar una visión de conjunto, a continuación se presenta una descripción a manera de síntesis de dichos instrumentos, dejando claro desde luego, que no son los únicos, pero sí los más representativos en la lucha por la defensa y promoción de los derechos fundamentales del ser humano.

a) Instrumentos universales

Estos son los creados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas –ONU.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los tres instrumentos forman en conjunto lo que la ONU denomina Carta Internacional de Derechos Humanos.

b) Instrumentos regionales

Son instrumentos originados en el seno de la Organización de Estados Americanos –OEA.

- Carta de la Organización de Estados Americanos

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura

2.4 Sistemas de control

Al igual que en el ámbito internacional, en Guatemala existe un sistema de control para el respeto, protección y promoción de los derechos de todos los habitantes.

Por la misma naturaleza de sus componentes, este sistema se divide en dos subsistemas: uno integrado por instituciones, comisiones y organizaciones y, el segundo, por los mecanismos que la legislación interna establece.

A continuación se hace una descripción de los dos subsistemas, con la debida aclaración que los elementos tratados en cada uno, son a criterio del autor del presente trabajo, los que más se han significado por mantener la plena vigencia de los derechos humanos en Guatemala.

2.4.1 Instituciones, comisiones y organizaciones

- | | |
|---------------------------|--|
| a) Instituciones: | El Procurador de los Derechos Humanos – PDH. |
| b) Comisiones: | Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos – COPREDEH – y, Comisión de Derechos Humanos de Guatemala – CDHG . |
| c) Organizaciones: | Centro para la Acción Legal de los Derechos Humanos – CALDH –, Asociación Guatemalteca de Juristas – AGJ –, Consejo de Comunidades Étnicas – Runujel Junan – CERJ –, Familiares y Amigos Contra la |

Delincuencia y el Secuestro – **FADS** –, Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Guatemala – **FAMDEGUA** –, Centro de Investigación, Estudio y Promoción de los Derechos Humanos – **CIEPRODH** –, Grupo de Apoyo Mutuo – **GAM** –, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado – **ODHA** –, Comité de Unidad Campesina – **CUC** – y, Coordinadora Nacional Indígena y Campesina – **CONIC**.

En lo que respecta a estas formas de organización, es importante hacer notar que por la diversidad de sus objetivos – *unas propugnan por mejores salarios y otras por la obtención de tierras* –, los intereses particulares de los líderes – *intereses de grupo o individuales* –, la característica de sus integrantes – *en unas agrupaciones son indígenas en otras no* – y el lugar de su formación – *unas en el área urbana y otras en el área rural* –, siempre han actuado en forma independiente, siendo este aspecto el principal obstáculo para que los resultados obtenidos no hayan alcanzado las metas programadas.

Visualizado el problema señalado, a principios de la década de los 90´s hicieron su aparición varias coaliciones, las que integradas por asociaciones, comités, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y otras formas de agrupación, unificaron sus esfuerzos para el planteamiento y consecución de objetivos comunes. Entre estas coaliciones, pueden mencionarse las siguientes: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala –**CONADEHGUA** –, Alianza Contra la Impunidad – **ACI** –, Coordinadora por la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – **COODESC** –, Grupo Pro Justicia – **GPJ** –, Instancia Multiinstitucional – **IM** –, Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Juventud – **MOSODENJ** –, Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas – **CNOC** – y, Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala – **CONAVIGUA**.

2.4.2 Mecanismos de control

En la legislación guatemalteca, particularmente en la Ley de Amparo, Exhibición

Personal y de Constitucionalidad – *cuerpo legal que desarrolla al texto constitucional en materia de protección a las garantías fundamentales* – se define un conjunto de principios, instituciones, normas y procedimientos susceptibles de utilizarse para la protección procesal de los derechos humanos en los casos de amenazas o violaciones. Estas garantías se materializan en los procesos de amparo, exhibición personal y de inconstitucionalidad de las leyes, de los cuales se hará una breve exposición.

a) El Amparo

Definido como un proceso por su propia naturaleza *, el Amparo se instituye como un mecanismo de control cuya principal finalidad consiste en proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos, o bien, para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación ha ocurrido.

A la luz del principio anterior, puede inferirse que el Amparo cumple una doble función: una preventiva y otra restauradora. La primera la realiza en el caso que, por cualquier circunstancia, una persona denuncia que se encuentra amenazada de sufrir la violación de uno o más de sus derechos fundamentales y, la segunda, cuando la violación de esos derechos ya ocurrió.

En ambos casos se obtienen resultados diferentes, así por ejemplo, cuando se trata de una amenaza, el Amparo impide que ésta se lleve a cabo y, cuando el derecho ya fue objeto de violación, el Amparo cumple con restablecer al afectado en el pleno goce de sus derechos transgredidos con anterioridad.

Otro aspecto que es conveniente señalar, es el relativo a la procedencia del Amparo. Para el efecto, el Artículo 265 de la Constitución preceptúa que "...No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan".

* De conformidad con el Acuerdo número 4-89, la Corte de Constitucionalidad dio la calificación de proceso al Amparo.

Como puede apreciarse, el contenido de la norma da al Amparo un campo de aplicación sumamente amplio al permitir que pueda utilizarse en los casos de amenaza o violación de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, a lo que cabe adicionar lo prescrito en el Artículo primero de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad que amplía aun más este campo al considerar también la protección de los derechos humanos contemplados en los convenios internacionales aprobados y ratificados por Guatemala.

b) Exhibición Personal

Denominada por la doctrina como un proceso, pero como un derecho en la Constitución Política de la República – *Art. 263* – y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad – *Art. 82* –, la exhibición personal se instituye como un mecanismo de defensa en favor de una persona que se encuentra ilegalmente presa, detenida o cohibida de cualquiera otra forma en el goce de su libertad individual, amenazada por la pérdida de ella o sufriera vejámenes, aun cuando su prisión o detención fuera fundada en ley.

El derecho que este principio genera para el afectado, consiste en la facultad de pedir ante el órgano jurisdiccional correspondiente – *con excepción de la Corte de Constitucionalidad* –, su inmediata exhibición con la finalidad de que se le restituya o garantice su libertad, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviera sujeto, para lo que dicha garantía ha sido provista de un procedimiento sencillo, expedito y sin formalidad alguna.

Los resultados de la práctica de la exhibición personal van a estar en función de que la persona a favor de quien se pidió, se encuentre o no en el centro de detención. Así por ejemplo, si el detenido es localizado y determinada la ilegalidad de su reclusión, la autoridad judicial ordenará su inmediata libertad pero, si su detención se hubiera hecho de conformidad con la ley, podrá instruir el cese de los vejámenes o que termine la coacción a que estuviera sujeto. En caso que el detenido no hubiera sido habido, el tribunal de oficio ordenará que de inmediato se inicien las pesquisas hasta su total esclarecimiento.

Por el mismo carácter de ineludible que la Constitución atribuye al derecho que la persona afectada tiene para pedir su exhibición, toda petición de esta naturaleza debe hacerse efectiva de conformidad con el procedimiento establecido en la ley, caso contrario, tanto las autoridades

que ordenaron el ocultamiento del detenido, que se nieguen a presentarlo al tribunal respectivo, o que en cualquier forma burlen esta garantía, así como los ejecutores, serán sancionados de conformidad con lo que para el delito de plagio preceptúa el Artículo 201 del Código Penal.

c) Inconstitucionalidad de las leyes

El control de la constitucionalidad de las leyes en Guatemala se realiza a través de la utilización de la inconstitucionalidad, mecanismo procesal que persigue como principal finalidad, mantener la supremacía de la Constitución sobre toda norma, así como impedir la aplicación de leyes que contravengan sus preceptos.

Para el efecto, quien se considere afectado en sus derechos por la aplicación de una norma que a su criterio contiene vicio total o parcial de inconstitucionalidad y que vulnera los preceptos contenidos en la ley fundamental, puede hacer uso de este mecanismo, el que de acuerdo con los Artículos 266 y 267 de la Constitución, puede ser aplicado en los casos de inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos y de inconstitucionalidad de las leyes de carácter general.

Una de las principales características de este instrumento, es la que se refiere a la amplitud de su ámbito de aplicación así como a la forma y momento procesal de su presentación dado que, tanto la Constitución – *primero de los artículos citados* – como la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad –*Artículo 116* –, establecen que la inconstitucionalidad en casos concretos se puede plantear en todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción, en cualquier instancia y en casación, con la única limitante que debe hacerse antes de dictar la sentencia correspondiente, pudiendo plantearse como acción, excepción o incidente.

Esta amplitud se extiende también a los casos de inconstitucionalidad general, que como garantía constitucional, permite a toda persona individual o jurídica denunciar la contradicción existente entre el texto constitucional y una ley ordinaria, un reglamento u otras disposiciones de carácter general que se emitan en el ámbito de la Administración Pública.

En cuanto a los efectos que puede producir una sentencia que se pronuncie por la

inconstitucionalidad de una ley, estos se circunscriben a declarar la nulidad plena de la norma impugnada, tal como lo prescribe el segundo párrafo del Artículo 115 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad " *las leyes que violen o tergiversen las normas constitucionales son nulas de pleno derecho* ".

2.5 Perspectivas

Como pudo observarse en el apartado específico, la situación de los derechos humanos se caracterizó durante los últimos cinco años, por las más severas, constantes y sistemáticas violaciones a dichas garantías, situación en la que influyó de manera decisiva, la falta de una política integral en materia de derechos humanos y la relativa pasividad del Estado para hacerle frente, lo que provocó que lejos de reducir los altos índices de violaciones, los mismos se incrementaron cada año.

Con base en lo expuesto puede decirse, sin caer en un plano de pesimismo, que el panorama de los derechos humanos para los próximos años se presenta bastante desalentador dado que aun persisten la impunidad, la corrupción administrativa, el abuso de autoridad, la negligencia, la exclusión, la discriminación, la pobreza, la utilización de engorrosos procedimientos administrativos y otras causas de deterioro de los derechos humanos, así como la falta de voluntad o de capacidad del Estado para erradicarlas.

Es importante hacer notar que, el tiempo que puedan durar las condiciones descritas, va a depender de que el Gobierno de la República cumpla con los compromisos contraídos tanto a nivel interno como externo y enfrente los aspectos señalados con decisión.

Para el efecto, se hace necesario definir y aplicar una política integral que tenga como objetivo, rescatar el respeto y protección de los derechos fundamentales y hacer efectiva su promoción, en la que tal como lo propone el Procurador de los Derechos Humanos, sea " una política pública global, nacionalmente articulada en materia de los derechos integrales, cuya sustentabilidad y viabilidad habrá de ser generalizada por la participación de ... la sociedad civil, el Procurador de los Derechos Humanos y el gobierno de la república (sus órganos y dependencias). Además, la participación del Congreso de la República es decisiva e imprescindible. Por último, pero no menos importante, es el apoyo permanente de la

Comunidad Internacional ". ^{16/}

En cuanto al rol que cada organización o institución debe cumplir dentro de la aplicación de la política integral, cabe hacer las observaciones siguientes: la política debe tener como Coordinador al Procurador de los Derechos Humanos; la sociedad civil debe exigir el estricto cumplimiento de las acciones a ejecutar; el gobierno central con sus órganos y dependencias, serán los ejecutores directos de la política; al Organismo Legislativo le corresponde legislar con acierto para la mejor aplicación de la política y, a la comunidad internacional, actuar como observadora del cumplimiento de las acciones a ejecutar, así como brindar el apoyo y asesoría necesarios en materia de derechos humanos.

^{16/} Procuraduría de los Derechos Humanos, **Informe circunstanciado año 2003**, pág. 12.

CAPÍTULO III

3. El Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala

3.1 Surgimiento

La institución del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala, nace como parte de la Constitución Política de la República que fuera decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en el mes de mayo de 1985; acontecimiento que convirtió al país en el primero de América Latina en dar un paso tan importante en materia de derechos humanos, no solo por la creación propiamente de la figura del Procurador, sino también por el carácter constitucional de que fue investido.

Este proceso de creación de la Institución, que se vio influenciado en forma significativa por el éxito alcanzado por el Ombusman – *palabra que viene del sueco Imbud que significa representante, comisionado, protector, mandatario* – y por el Defensor del Pueblo, en los países de Suecia y España, respectivamente, a partir de los años de 1809 y 1978 – *años de su creación* –, tuvo como principal antecedente histórico a nivel nacional, la ponencia que hiciera el licenciado Edgar Alfredo Balsells Tojo en una de las primeras reuniones de las jornadas constitucionales organizadas por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala en el mes de mayo de 1984, en las que se discutían las bases para la formulación de la nueva Constitución que finalmente entró en vigencia en enero de 1986.

Esta ponencia que se denominó “ hacia una efectiva protección de los derechos humanos en Guatemala ” ^{17/} se centró básicamente en tres aspectos:

- a) Incorporación en la nueva Constitución, de un órgano con capacidad para evitar la constante violación de los derechos fundamentales;
- b) Creación de dicho órgano con la facultad de enderezar los recursos o procesos que restablezcan los derechos vulnerados; y
- c) Que el nuevo órgano se identifique con el título de Procurador de los Derechos Humanos.

^{17/} García Laguardia y Balsells Tojo, **Ob. Cit**; pág. 18.

Así, con la aceptación total de los profesionales del Derecho asistentes a las jornadas constitucionales, la propuesta descrita se vio materializada un año después cuando la Asamblea Nacional Constituyente al decretar la actual Constitución Política de la República, consideró dentro de su normativa el Capítulo V del Título VI, dedicado tanto a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República como al Procurador de los Derechos Humanos, a quien en el artículo 274 define como "*un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza*".

Finalmente, y como resultado del proceso de creación, a mediados del mes de agosto de 1987 el pleno del Congreso de la República eligió y juramentó –*13 y 19 de agosto, respectivamente* – al primer Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y primero de América Latina con carácter constitucional.

3.2 Regulación legal

Para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones, el Procurador de los Derechos Humanos se rige por los lineamientos contenidos en un marco jurídico específico que le ha sido definido dentro del ordenamiento jurídico general de Guatemala. Este marco se integra con la Constitución Política de la República, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, otras leyes ordinarias y, los reglamentos y demás disposiciones de naturaleza interna de la institución cuya emisión la puede ordenar el Procurador por facultad expresa de la ley.

Es importante hacer la observación que de las normas apuntadas, solamente se hará un análisis de las dos primeras. Esto obedece a que, en el caso de las leyes ordinarias, la relación con las atribuciones del Procurador se da en forma indirecta, y también, porque ya se hizo referencia de las mismas en el apartado identificado con el numeral 3.3.2 de este trabajo. En cuanto a los reglamentos y demás disposiciones, no serán objeto de análisis por constituir instrumentos que no afectan el accionar externo del Procurador.

3.2.1 Constitución Política de la República

La institución del Procurador de los Derechos Humanos se encuentra regulada en dos de

los tres artículos que integran el Capítulo V, del Título VI del texto constitucional. El tercero de los artículos (273) norma lo relativo a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, tema que será tratado en el numeral 6.1 de este trabajo.

Así, el Artículo 274 preceptúa que “el Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza. Tendrá facultades de supervisar la administración, ejercerá su cargo por un período de cinco años, y rendirá informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos ”.

Del texto de la norma citada, cabe hacer algunas reflexiones en torno a varios aspectos que merecen especial atención: a) la Constitución define al Procurador como un comisionado del Congreso de la República y no del pueblo como debería ser. Este concepto, de acuerdo con la definición de Comisionado, es una persona – en *este caso el Procurador* – que va a actuar en nombre de otra que le encomienda la realización de una comisión, de lo que podría pensarse que el funcionario actúa en nombre del Congreso, interpretación que afortunadamente la doctrina y la práctica se han encargado de desvanecer; b) puede observarse que la norma asigna al Procurador la defensa de los derechos humanos que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza, y aunque no lo establece taxativamente, debe entenderse que se trata de los derechos individuales –*civiles y políticos* – y los derechos económicos, sociales y culturales; c) se otorga al Procurador la facultad de supervisar la actividad de la administración pública, concepto dentro del cual debe considerarse no sólo la actividad propiamente de la administración central, sino la de todo el Estado en general que incluye los tres organismos que lo conforman y las entidades autónomas y descentralizadas.

Adicionalmente a los aspectos anteriores y por la importancia que reviste en el funcionamiento de la Institución, es necesario hacer mención que en el artículo citado no se contempló lo relativo a la autonomía funcional que debió otorgarse al Procurador, omisión que si bien fue subsanada con la emisión de la ley específica, en la que se le dota de independencia, sería conveniente normarla en la Constitución.

En cuanto al Artículo 275, aparte de definir seis atribuciones, establece la obligación del Procurador de los Derechos Humanos de actuar con la debida diligencia durante cualquiera de

los estados de excepción señalados en la Constitución, sea de oficio o a instancia de parte, con el objeto de garantizar el pleno goce de las garantías fundamentales cuya vigencia no hubiera sido expresamente restringida. Para el efecto, todos los días y horas son hábiles.

Congruente con lo anterior, la Corte de Constitucionalidad se pronunció respecto de la actividad del Procurador, en sentencia del 29 de julio de 2003, en los términos siguientes: "... su objeto tiende a asegurar el buen funcionamiento de la actividad administrativa a efecto de tutelar los derechos de las personas frente a la administración, logrando así que se cumpla la función de ésta sin violar derechos particulares ...". ^{18/}

3.2.2 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos

En cumplimiento del mandato contenido en el Artículo 273 de la Constitución Política de la República que en su parte conducente establece, que una "*ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos...*", el Congreso de la República emitió y aprobó con fecha 1 de octubre de 1986, el Decreto número 54-86 que contiene la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, norma que casi ocho meses después, fue objeto de reformas a través del Decreto número 32-87, también del Congreso de la República, aprobado el 28 de mayo de 1987, con lo cual se completó el marco jurídico específico para regular la organización, integración y funcionamiento de la Comisión y de la institución del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala.

De dicho cuerpo legal, el análisis se orientará al articulado del Título II dado que, es esta parte la que trata lo relacionado con el Procurador de los Derechos Humanos, dejando lo de la Comisión para su apartado específico, tal como se describe a continuación.

a) Definición

La ley presenta una definición de Procurador de los Derechos Humanos que se diferencia

^{18/} Corte de Constitucionalidad, **Gaceta jurisprudencial No. 69**, expediente 197-2003.

de la contenida en el texto constitucional, únicamente en que amplía el ámbito de competencia del funcionario al facultarlo para intervenir en la defensa, no solo de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, sino también de los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Asimismo, preceptúa que el Procurador goza de independencia absoluta en el desempeño de sus atribuciones, en consecuencia, no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno (Art. 8).

b) Elección

El Procurador de los Derechos Humanos es electo por el pleno del Congreso de la República para un período improrrogable de cinco años. Esta elección requiere de dos tercios del total de votos y se realiza en sesión convocada especialmente para el efecto, dentro de los treinta días siguientes a la recepción por la Junta Directiva de la terna de candidatos propuestos por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso (Art. 10).

c) Procuradores adjuntos

Para el efectivo ejercicio de las atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos, la ley lo faculta para que designe dos procuradores adjuntos como funcionarios de apoyo, quienes deben reunir las mismas calidades del titular – *ver apartado número 6.1* – dado que, entre sus atribuciones tienen la de sustituirlo – *según el orden de nombramiento* – en los casos de impedimento o de ausencia temporal, así como de ocupar el cargo por vacancia mientras se elige al nuevo Jefe de la Procuraduría (Art. 11).

d) Causas de revocatoria y cesación

Con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados, el Congreso de la República podrá separar del cargo al Procurador y declarar la vacante cuando concurra cualquiera de las causas siguientes (Art. 12).

- a) Incumplimiento manifiesto de las obligaciones que le atribuye la Constitución y esta Ley.
- b) Participación material o intelectual, comprobada, en actividades de política partidista.

- c) Por renuncia.
- d) Por muerte o incapacidad sobreviniente.
- e) Ausencia inmotivada del territorio nacional por más de treinta (30) días consecutivos.
- f) Por concurrir en incompatibilidad conforme lo previsto por esta ley.
- g) Por haber sido condenado en sentencia firme por delito doloso.

e) Informe

En cumplimiento del mandato establecido en la ley, el Procurador debe presentar al Congreso de la República informe circunstanciado de sus actividades, así como de la situación de los derechos humanos durante el año anterior. Dicha presentación la hace en el transcurso de la segunda quincena del mes de enero de cada año por conducto de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso (Art. 15).

f) Competencia

En el ejercicio de sus atribuciones, tanto el Procurador de los Derechos Humanos como los procuradores adjuntos, son competentes a nivel nacional para intervenir en los casos de violaciones a los derechos humanos. En su actuación, dichos funcionarios tienen la responsabilidad de proteger los derechos individuales – *civiles y políticos* –, así como los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en la Constitución Política de la República y los definidos en los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala (Arts. 20 y 21).

Es conveniente indicar que, en adición a los artículos analizados, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos contempla otros que por su contenido ya fueron o serán tratados en temas específicos, razón por la cual se prescindió de ellos en esta oportunidad, siendo estos artículos los siguientes: 8, 11, 12, 15, 20 y 21 (ya analizados) y 1, 2, 3, 4, 13, 14 y del 22 al 32 (*por analizar*).

3.3 Función sustantiva

Como parte del sistema de control para el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, la institución del Procurador tiene como función sustantiva, velar por la

plena vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, en los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala; así como la supervisión de la actividad administrativa general del Estado, a través del control del comportamiento individual de cada uno de los organismos y de las entidades autónomas y descentralizadas que lo conforman.

Para el efectivo cumplimiento de la función anterior, el texto constitucional y la ley específica definen para el Procurador un conjunto de atribuciones. En cuanto a la Constitución, el Artículo 275 establece las siguientes:

- a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e) Emitir censura pública por actos o comportamiento en contra de los derechos constitucionales;
- f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y
- g) Las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley.

La ley por su parte, señala dichas atribuciones en los artículos 13 y 14. El primero describe las mismas siete del Artículo 275 de la Constitución, razón por la cual no se hará mención de ellas y, el segundo, que bajo el epígrafe de otras atribuciones, define doce más, las que de acuerdo con el licenciado Edgar Alfredo Balsells Tojo y para no caer en una larga enumeración, serán objeto de agrupación en los rubros siguientes: *"promoción, coordinación y desarrollo de programas de enseñanza de los derechos humanos, con énfasis en investigaciones, campañas divulgatorias y publicaciones; comunicaciones con las diferentes organizaciones intergubernamentales o no, encargadas de la defensa de los mismos derechos;*

participar en eventos internacionales relativos a la misma materia y divulgar el informe anual; intervenir directamente en la investigación de las denuncias y actuar, elaborar el proyecto de su presupuesto (no dice como se aprueba) y nombrar, remover y amonestar a su personal". ^{19/}

Adicionalmente, cabe hacer mención que el Procurador de los Derechos Humanos ejecuta una serie de atribuciones que, aunque no están reguladas en la Constitución ni en la ley específica, resultan de la actividad que a diario realiza en el ámbito nacional y de las cuales no puede abstraerse.

3.4 Las resoluciones del Procurador

En el proceso de trámite, y sobre todo en la fase de decisión de las denuncias, el Procurador tiene la obligación legal de emitir la resolución que según el caso corresponda, para el efecto, puede expedir cualquiera de las siguientes:

a) Declarativas

Son resoluciones que declaran si hubo o no violación a uno o más derechos de las personas.

b) De recomendación

Son aquellas en las que se insta o recomienda a funcionarios y empleados de la administración pública, la modificación de un comportamiento administrativo, cuando del mismo se desprendan violaciones a los derechos fundamentales.

c) De censura

Son las resoluciones que llevan implícita una llamada de atención, que puede ser pública o privada, cuando el comportamiento de algún funcionario o empleado público se considera lesivo a los derechos humanos.

^{19/} García Laguardia y Balsells Tojo, **Ob. Cit**; pág. 54.

No obstante, ser el resultado de todo un proceso de recepción, investigación y decisión de las denuncias relacionadas con la violación a los derechos humanos, las resoluciones del Procurador no son capaces por sí mismas de crear las consecuencias jurídicas necesarias para sancionar a las personas que hubieran resultado responsables de violentar este tipo de garantías.

Esta debilidad, fundamental en el funcionamiento del Procurador de los Derechos Humanos, y que bien puede considerarse como ineficacia de las resoluciones, tiene su origen en diversas causas, entre las que se encuentran, como principales: la falta de coercitividad; no tienen la fuerza de una resolución de naturaleza judicial; no existe voluntad de los implicados para su cumplimiento; la falta de interés de parte del sector gubernamental para hacerlas cumplir; el escaso poder político y económico de la figura del Procurador de los Derechos Humanos; el tráfico de influencias de tipo político, económico y judicial a favor de grupos o de personas interesadas; y, en algunos casos, la poca importancia dada a la institución del Procurador.

Dentro de ese medio, el Procurador de los Derechos Humanos actúa como un magistrado de conciencia, de persuasión y de influencia, sin facultades jurisdiccionales, donde únicamente cuenta con la autoridad moral que le otorga su prestigio profesional, la sabiduría y moderación de sus decisiones, por lo que *"sus resoluciones no obligan a los funcionarios y no llegan a producir la anulación o revocación de los actos de las autoridades administrativas"*. ^{20/}

Al efecto, la Corte de Constitucionalidad al interpretar el texto de la literal d) del Artículo 275 de la Constitución Política de la República, relacionado con la atribución del Procurador de los Derechos Humanos para hacer recomendaciones a los funcionarios sobre la modificación de un comportamiento administrativo objetado, resolvió en sentencia del 22 de mayo de 2003, de la forma siguiente: " ... ciertamente el Procurador no puede modificar o anular actos y resoluciones, pero si pronunciarse con un solo poder: disuasor, exhortativo, pero sin poder vinculante. Así, una recomendación a un funcionario es una exhortativa, una petición formal, pero no impone una orden u obligación.

^{20/} **Ibid**, págs. 11-12.

Se atiende o no la recomendación, que podría formularla un ciudadano en ejercicio de su derecho de petición, y por supuesto, el defensor de los intereses difusos o colectivos ". ^{21/}

^{21/} Corte de Constitucionalidad, **Gaceta jurisprudencial No. 68**, expediente 515-2003.

CAPÍTULO IV

4. Denuncias presentadas en la Procuraduría de los Derechos Humanos

4.1 Clasificación

Si bien, los expedientes que a diario recibe la Procuraduría de los Derechos Humanos pueden ser clasificados en cuatro modalidades diferentes atendiendo a su forma de presentación, el análisis que aquí se realiza se orienta únicamente sobre dos de dichas agrupaciones. La primera, que marca el inicio de un proceso de conocimiento, investigación y pronunciamiento sobre violaciones a los derechos humanos y que tiene su origen en la ley específica del Procurador; y, la segunda, que se refiere a una clasificación funcional hecha en la propia Procuraduría.

Se hace esta observación dado que, las otras dos formas de clasificación que también son objeto de regulación por la ley específica –*de oficio y a petición de parte, Art. 14 literales f) y g) y, la escrita y oral, Art. 14 literal f)* – son clases que necesariamente se dan y que no requieren de mayor explicación.

4.1.1 Clasificación legal

En cuanto a esta clasificación, la ley específica del Procurador denomina de tres diferentes formas los medios utilizados para poner en conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos, la comisión de un acto constitutivo de violación de los derechos fundamentales de las personas.

Así, el Artículo 13 prescribe en la literal c) la obligación del Procurador de “ investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona... ”. El Artículo 14 preceptúa en la literal f) que dicho funcionario debe “ recibir, analizar e investigar toda denuncia de violación de los derechos humanos... ”. Por último, el Artículo 20 establece que “ El Procurador y los adjuntos tienen competencia para intervenir en los casos de reclamo o queja sobre violaciones a los derechos humanos... ”.

Como puede observarse, en las normas indicadas se encuentra inmersa una clasificación de los actos introductorios que se integra con la denuncia, la queja y el reclamo, términos que a continuación se describen con mayor detalle.

a) La denuncia

Como acto inicial de un proceso en materia de derechos humanos, la denuncia puede definirse como “ el acto consistente en una declaración de conocimiento emitida por una persona determinada, en virtud de la cual proporciona al Procurador la noticia de un hecho constitutivo de violación de derechos humanos ”. ^{22/}

Conceptualizada la denuncia en los términos indicados, pueden atribuirse a la misma las características siguientes:

- Es un acto que obliga al Procurador a iniciar el proceso de investigación de un hecho relacionado con la violación de uno o más derechos humanos.
- Puede ser presentada por cualquier persona individual o jurídica y, en casos excepcionales, por menores de edad, sin que ello implique necesariamente que se hayan sufrido las consecuencias de una violación a los derechos fundamentales.
- La presentación se hace sin sujeción a formalidades de ninguna naturaleza – *oral o escrita, por teléfono y hasta en forma anónima* – y sin costo alguno.
- El denunciante no queda necesariamente ligado al proceso que pueda iniciarse como consecuencia de la presentación de la denuncia.

b) La queja

Definida como un acto de voluntad, por medio de la cual una persona pone en conocimiento del Procurador de los Derechos Humanos la comisión de un hecho constitutivo de violación de un derecho humano del cual es titular para su conocimiento, investigación y pronunciamiento, a la queja pueden señalarse las características siguientes:

^{22/} Martínez Gálvez, Arturo, **Derechos humanos y procurador de los derechos humanos**, pág. 676.

- Es un acto que obliga al Procurador a iniciar de inmediato el proceso de investigación relacionado con el derecho humano objeto de la queja.
- La presentación debe hacerla la persona que se ha visto afectada directamente en sus derechos por un acto, resolución o disposición de un funcionario o empleado público.
- No obstante la característica anterior, la queja puede ser presentada también por cualquiera otra persona que aún no siendo titular del derecho violentado, demuestra un interés legítimo en el caso.
- Con la presentación, el quejoso queda vinculado al proceso dado que adquiere la calidad de parte.
- La presentación puede hacerse en forma oral o escrita, pero sin sujeción a mayores formalidades.

c) El reclamo

En lo que respecta al reclamo, se estima que no es necesario realizar un análisis particular, por cuanto que, en su significado y en la función que cumple dentro de un proceso de conocimiento de un hecho constitutivo de violación de derechos humanos, coincide con la queja, situación que permite que pueda adecuarse a lo descrito para la misma en la literal b) anterior.

Este criterio se fundamenta en dos aspectos. Primero: al tenor de lo prescrito en el Artículo 20 de la ley específica del Procurador, dicha norma otorga al reclamo y a la queja la misma función cuando establece la competencia del Procurador y los adjuntos para intervenir en los casos de violaciones a los derechos humanos, lo que permite inferir que puede presentarse uno u otro medio, indistintamente, sin señalar diferencia entre ambos. Segundo: de la revisión practicada a las diferentes acepciones que el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual hace del reclamo y de la queja, se puede establecer que dicho instrumento considera como sinónimos a los dos conceptos.

4.1.2 Clasificación funcional

Previo a entrar de lleno a la explicación de esta clasificación, es necesario aclarar que a pesar de la existencia de las tres formas establecidas en la ley para poner en conocimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos la comisión de un hecho constitutivo de violación de los

derechos fundamentales de las personas, en la Institución se utiliza únicamente la denominación genérica de denuncia, la que se aplica a todo expediente que se recibe dado que, de una u otra forma los tres medios persiguen el mismo propósito, a lo que cabe adicionar que también contribuye a simplificar el trabajo.

Hecha la observación, puede decirse que las denuncias se clasifican en dos clases: de competencia del Procurador y de no competencia del Procurador.

a) Denuncias de competencia

Son aquellas por medio de las cuales se pone en conocimiento del Procurador la violación de uno o más de los derechos humanos garantizados en la Constitución Política de la República, así como los definidos en tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala, **que por mandato constitucional o legal, deben ser atendidos en la Procuraduría de los Derechos Humanos.**

No obstante pertenecer a diferente clasificación, una denuncia de esta naturaleza se caracteriza, al igual que la descrita en la literal a), numeral 5.1.1, por lo siguiente:

- Es un acto que obliga al Procurador a iniciar el proceso de investigación de un hecho relacionado con la violación de uno o más derechos humanos.
- Puede ser presentada por cualquier persona individual o jurídica y, en casos excepcionales, por menores de edad, sin que ello implique necesariamente que se hayan sufrido las consecuencias de una violación a los derechos fundamentales.
- La presentación se hace sin sujeción a formalidades de ninguna naturaleza – *oral o escrita, por teléfono y hasta en forma anónima* – y sin costo alguno.
- El denunciante no queda necesariamente ligado al proceso que pueda iniciarse como consecuencia de la presentación de la denuncia.

b) Denuncias de no competencia

Estas surgen, cuando del análisis del hecho denunciado se establece que no constituyen violación a los derechos humanos. En estos casos, la labor de la Procuraduría se concreta a

determinar la autoridad judicial o administrativa a la que corresponde conocer, después de lo cual, hace efectiva la remisión del expediente, actividad que es complementada con la orientación que se brinda a la persona que presentó la denuncia.

4.2 Comportamiento histórico de las denuncias

Por la misma importancia que reviste la denuncia como acto inicial en los procesos de conocimiento, investigación y pronunciamiento de los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, o para que se atienda el requerimiento con la aplicación de una acción específica, se hace necesario determinar su comportamiento histórico.

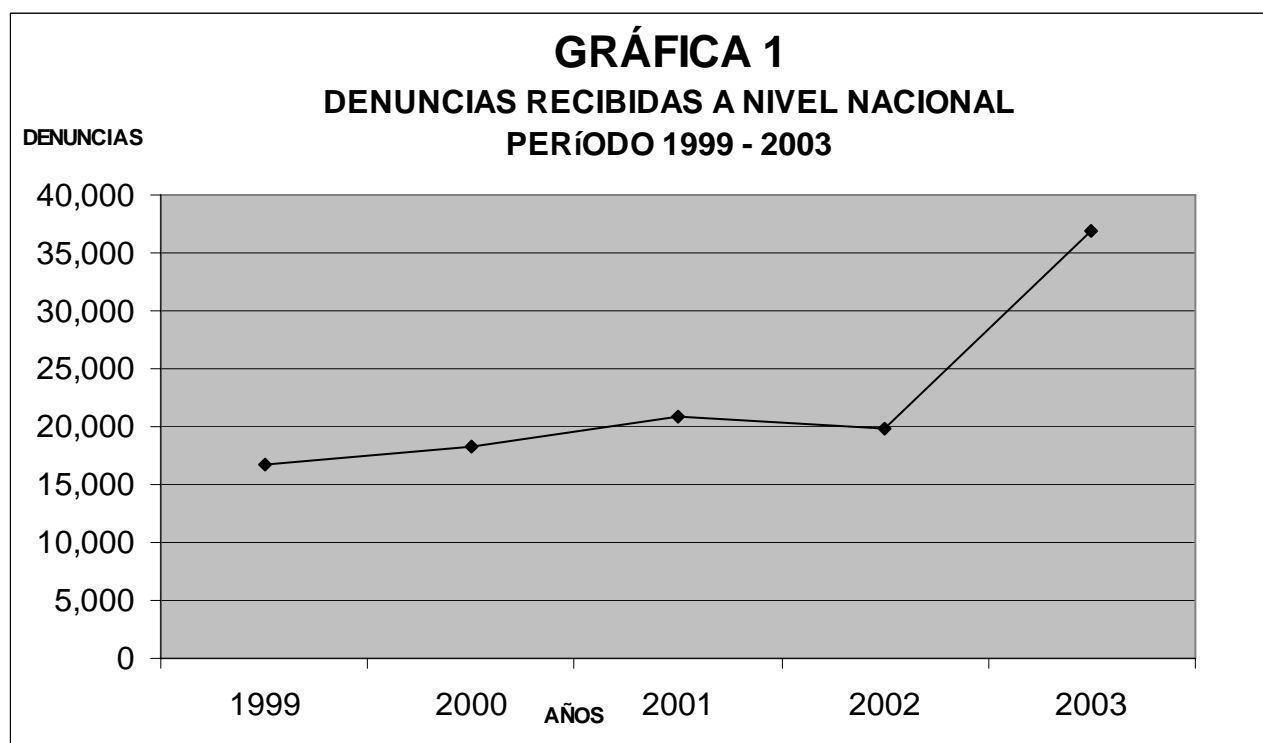
Para el efecto, el análisis se hará sobre la base de una serie de cinco años que comprende de 1999 al 2003, cuyos datos fueron tomados de los informes circunstanciados que el Procurador de los Derechos Humanos ha presentado al pleno del Congreso de la República cada año del período relacionado.

Asimismo, debe hacerse mención que la información consignada hace referencia a las denuncias cuya competencia corresponde al Procurador, entre las que se encuentran, no sólo las promovidas por parte interesada –*denominadas ordinarias dentro de la Institución*–, sino también aquellos casos que han sido abiertos a instancia del Jefe de la Procuraduría. Dentro de ese contexto, el comportamiento de las denuncias será determinado desde los cuatro puntos de vista siguientes: comportamiento de las denuncias en general, trámite de las denuncias, denuncias con expedientes iniciados y denuncias por la forma de conocimiento.

a) Comportamiento de las denuncias en general

El comportamiento de las denuncias recibidas y tramitadas en la Procuraduría de los Derechos Humanos, que para los cinco años del período alcanzaron un total de ciento doce mil ochocientos nueve (112,809) a nivel nacional, se caracterizó por un

constante crecimiento, no obstante que su comportamiento interanual no fue del todo uniforme, tal como se muestra en la gráfica que se inserta a continuación.



Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de los informes anuales del Procurador de los Derechos Humanos: años 1999-2003.

Así, en lo que respecta al comportamiento interanual, se observa que en los años 2000 (18,321 denuncias) respecto de 1999 (16,754 denuncias) y 2001 (20,941 denuncias) respecto del 2000, se mantuvo un crecimiento constante con tasas de 9.35% y 14.30%, respectivamente. Esta situación varió en el año 2002 (19,885 denuncias *) cuando se registró una contracción de -5.04% en la recepción de denuncias, descenso que no fue obstáculo para que los requerimientos se mantuvieran por encima de los valores correspondientes a los primeros dos años.

Fue en el quinto año (2003 con 36,908 denuncias) cuando dicho comportamiento varió en forma significativa dado que, de la contracción registrada el año anterior, la tasa subió

* El dato del año 2002 está integrado por un promedio de los valores registrados en los meses de enero a noviembre, más el valor específico de diciembre del mismo año (esto por la forma en que está estructurada la parte estadística del informe circunstanciado del Procurador), aspecto que definitivamente influyó en dicho resultado.

drásticamente hasta el 85.61%, lo que viene a constituir el mayor incremento registrado durante el quinquenio, no sólo en la relación interanual, sino también dentro del total de denuncias recibidas durante los cinco años al sumar el 32.7% de las mismas.

En cuanto al comportamiento global de las denuncias, este registró un crecimiento acumulado que en términos porcentuales alcanzó los 120.29 puntos. Esto quiere decir, que desde el año 1999 hasta el 2003, la recepción de expedientes se mantuvo en constante crecimiento (ver anexo A).

Como principales factores incidentes en este comportamiento, pueden citarse los siguientes: el incremento poblacional con relación a años anteriores; los mayores niveles educativos de la población que presuponen mejor conocimiento de los derechos humanos; la expansión en la cobertura de la Procuraduría de los Derechos Humanos a nivel nacional, lo que permite mejorar e incrementar los canales para denunciar; el desarrollo de programas de promoción y divulgación de los derechos humanos; la arbitrariedad de los funcionarios; la corrupción administrativa; la utilización de procedimientos administrativos violentos o intimidatorios; la mayor participación de la población, individual o colectivamente, en la presentación de denuncias; el incremento en los índices de violaciones a los derechos humanos; la credibilidad que gran parte de la población tiene en la institución del Procurador de los Derechos Humanos; y, el deseo de los habitantes porque en Guatemala impere el respeto a sus derechos fundamentales.

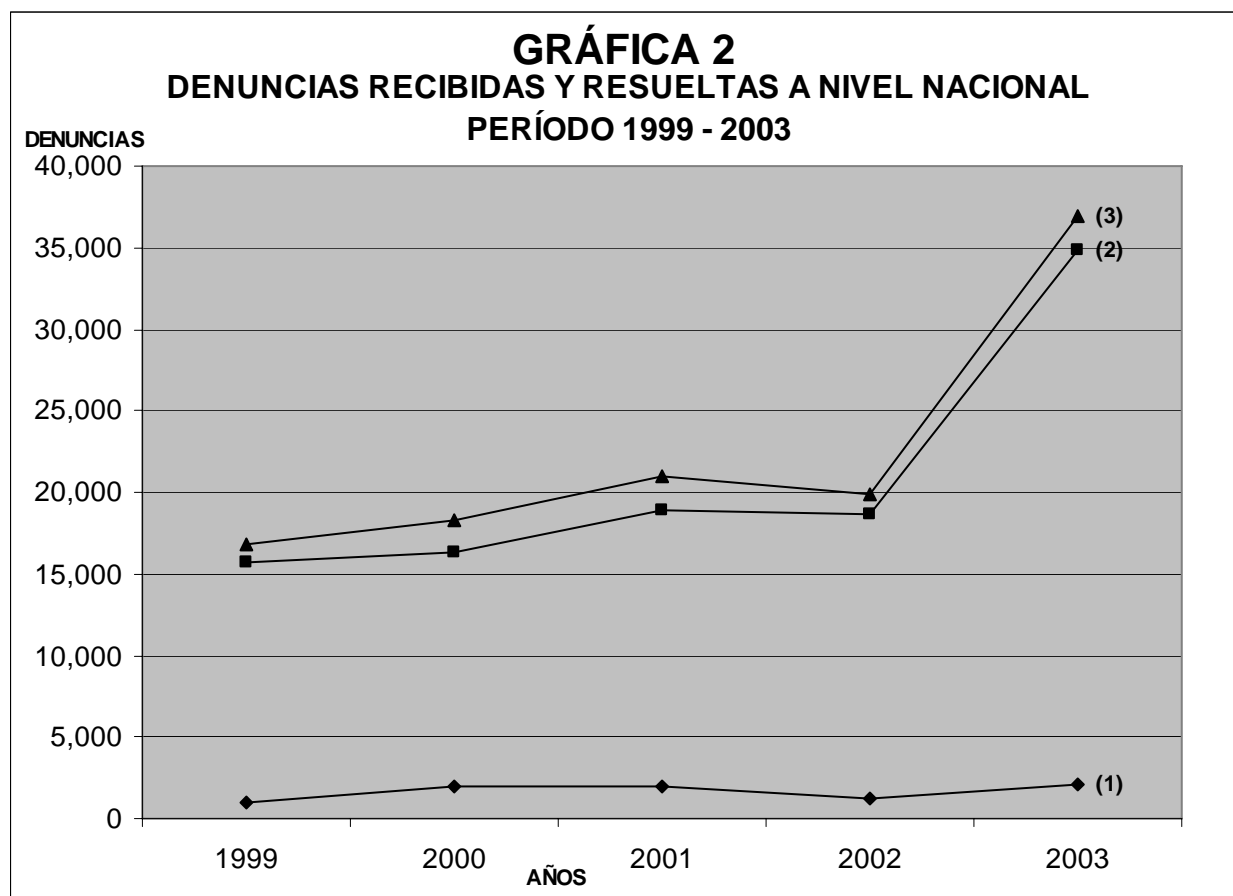
b) Trámite de las denuncias

Una vez determinada la competencia del Procurador de los Derechos Humanos para conocer de las denuncias, estas se tramitan de acuerdo con la naturaleza del hecho denunciado, en ese sentido, pueden ser objeto de apertura de un expediente –denominados *expedientes tramitados o iniciados*–, o bien, ser atendidas mediante la aplicación de una acción específica.

Procede la apertura de un expediente, cuando los datos aportados inicialmente en la denuncia ofrecen indicios para presumir la existencia de violación de algún derecho, pero que no son suficientes para su comprobación, por lo que se requiere de información complementaria que se obtiene a través de un proceso de investigación. Se aplica en cambio, una acción

específica, cuando a pesar de no ser constitutivo de violación directa de derechos humanos el hecho denunciado, se solicita la intervención del Procurador para la solución del conflicto, puesto que de no intervenir, el problema puede derivar en la violación de uno o más derechos de las personas solicitantes. Entre las acciones específicas se encuentran, el acompañamiento, la atención que se presta a la víctima, la conciliación, la intervención inmediata, la mediación entre las partes, la observación, los operativos, la orientación y la prevención.

En la gráfica que se presenta a continuación, puede observarse el comportamiento de los expedientes iniciados, así como el de las acciones específicas aplicadas, ambos durante el quinquenio objeto de estudio.



Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de los informes anuales del Procurador de los Derechos Humanos: años 1999-2003.

En cuanto a los expedientes iniciados, estos registraron un comportamiento irregular a lo largo del período, tal como puede observarse en la curva 1 de la gráfica anterior. En dicha

curva se aprecia que después de iniciar con un crecimiento bastante significativo de 97.24% en el año 2000 (2,004 expedientes) respecto de 1999 (1,016 expedientes), en el año 2001 (2,064 expedientes) apenas crecieron en 2.99% respecto del año 2000. Esta reducción se hizo más marcada el año siguiente (2002, 1,245 expedientes *) con respecto del 2001 cuando se operó una contracción de -39.78%, para luego recuperarse en el año 2003 (2,109 expedientes) en que la tasa de crecimiento registró el 69.67% respecto del año 2002.

Las acciones específicas por su parte – *curva 2* –, presentaron un crecimiento constante dado que, con excepción del año 2002, en que se dio una contracción de -1.24% respecto del año 2001, se registró una tendencia interanual ascendente con tasas de 3.68% en el año 2000 (16,317 expedientes) respecto de 1999 (15,738 expedientes); 15.69% en el año 2001 (18,877 expedientes) con relación al 2000; para concluir en el año 2003 (34,799 expedientes) con una tasa del 86.67% respecto del año 2002 (18,642 expedientes *).

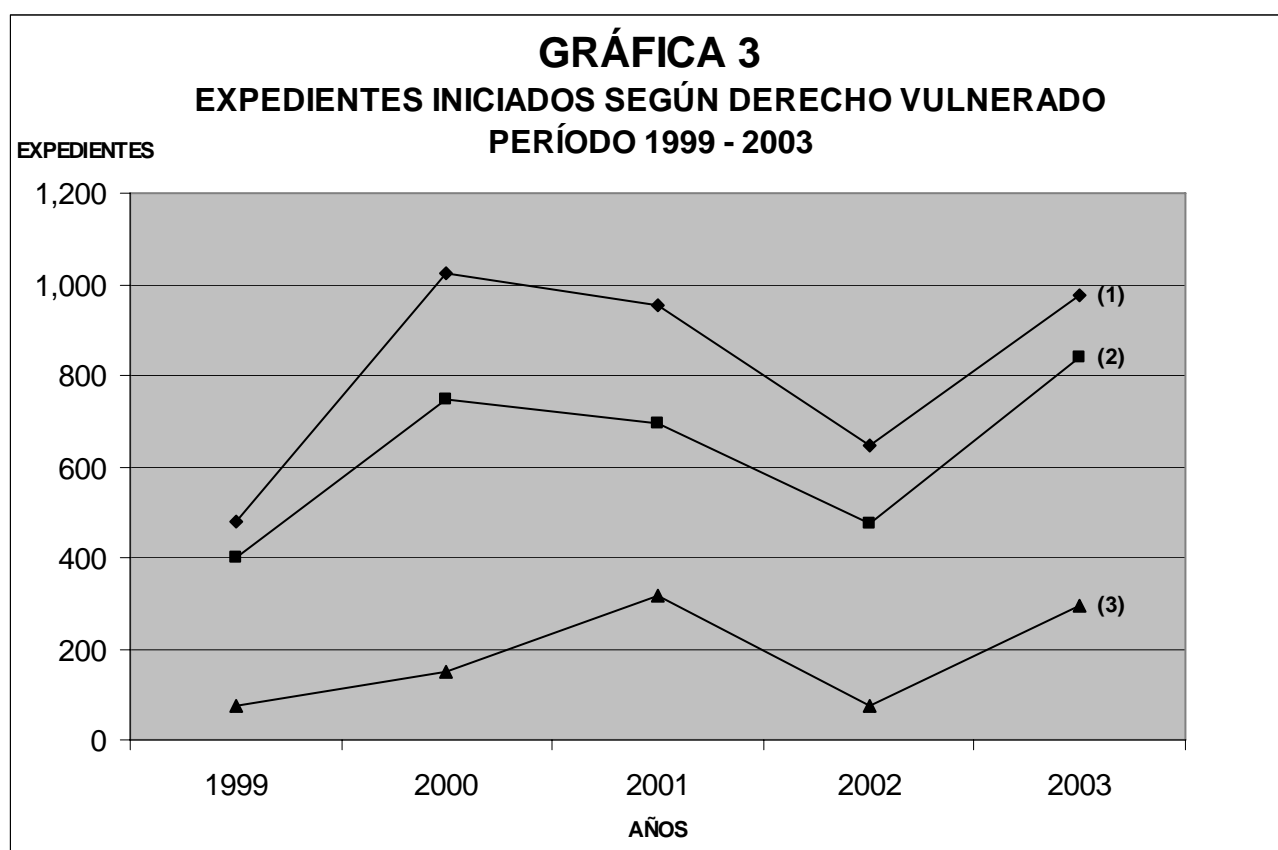
Como consecuencia del comportamiento experimentado por esta variable, al final del período se acumuló un crecimiento que en términos porcentuales alcanzó los 121.11 puntos. Esto significa que la aplicación de acciones específicas para dar cumplimiento a las denuncias se mantuvo en constante incremento durante los cinco años de la serie.

Es importante señalar que, dentro del total de denuncias recibidas en la Procuraduría de los Derechos Humanos durante el quinquenio estudiado (112,809), destaca por su mayor peso relativo el rubro de las acciones específicas dado que, su participación interanual se mantuvo en porcentajes que van desde los 89.06 puntos – *valor mínimo* – para el año 2000, hasta los 94.29 puntos – *valor máximo* – durante el año 2003, superando considerablemente los valores registrados para los expedientes iniciados. Esta desproporción hace que en la gráfica se presente una brecha bastante grande entre las dos variables y, en mínima proporción, entre las acciones específicas y el total de denuncias – *curvas 1, 2 y 3*. A lo anterior, cabe agregar que en términos globales, las acciones específicas alcanzaron en total el 92.52% de las denuncias, mientras que los expedientes iniciados apenas el 7.48% (ver anexo B).

* El dato del año 2002 está integrado por un promedio de los valores registrados en los meses de enero a noviembre, más el valor específico de diciembre del mismo año (esto por la forma en que está estructurada la parte estadística del informe circunstanciado del Procurador), aspecto que definitivamente influyó en dicho resultado.

c) Denuncias con expedientes iniciados

No obstante haberse analizado en el apartado anterior lo relativo al comportamiento de los expedientes iniciados, se considera necesario complementar dicho análisis con la determinación de la participación que a nivel individual tuvieron dichos expedientes agrupados según el derecho vulnerado: individuales; económicos, sociales y culturales; específicos; y, para la defensoría del debido proceso y del recluso. Este comportamiento se muestra en la gráfica que se presenta a continuación.



Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de los informes anuales del Procurador de los Derechos Humanos: años 1999-2003.

Como puede observarse, fue la presentación de denuncias sobre violaciones a los derechos individuales con cuatro mil setenta y siete expedientes para los cinco años, la que más propició la apertura o inicio –*curva 1*–, siguiéndole en orden de importancia por su peso relativo dentro del total quinquenal – *8,436 expedientes* –, las denuncias relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales con tres mil ciento cincuenta y dos

expedientes –*curva 2*–, los derechos específicos con novecientos siete expedientes también del total – *curva 3* – y, por último, los expedientes abiertos en los casos defensoría del debido proceso y del recluso con trescientos exactos –*para este grupo no se trazó curva por no haber sido posible obtener los datos para toda la serie.*

Los porcentajes registrados con respecto del total, son los siguientes: 48.33 para los derechos individuales, 37.36 para los derechos económicos, sociales y culturales, 10.75 para los derechos específicos y, 3.56 para los casos de defensoría del debido proceso y del recluso.

Estos grupos, aunque con comportamientos interanuales irregulares, mantuvieron una tendencia creciente a lo largo del período, llegando a alcanzar tasas de crecimiento quinquenales de 103.97% para los derechos individuales, 110.28% en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales y, de 295.95% en los derechos específicos. Como se indicó en el párrafo anterior, no fue posible determinar los datos de los expedientes de defensoría del debido proceso y del recluso para toda la serie, por lo que no se consideró útil establecer el porcentaje correspondiente (ver anexo C).

d) Denuncias por la forma de conocimiento

Otro aspecto que reviste importancia dentro del comportamiento histórico de las denuncias, es el relativo a la forma en que llegó a la Procuraduría de los Derechos Humanos el conocimiento de los hechos vinculados con violaciones a los derechos fundamentales.

Previo a entrar al análisis de dicho comportamiento, es conveniente dejar claro que el mismo se hará con base en las denuncias que han sido objeto de apertura de expediente para investigación y que, dada la dificultad para obtener información en la Procuraduría de los Derechos Humanos, únicamente se cuenta con datos para tres años –*1999, 2002 y 2003*–, situación que a criterio del autor del presente trabajo, no constituye obstáculo dado que la información disponible puede considerarse representativa, no sólo en términos de tiempo, sino también en volumen de expedientes – *ambos superan el 50% de los totales: 3 años y cuatro mil trescientos sesenta y ocho expedientes, respectivamente* (ver anexo D).

Dentro de ese orden, puede decirse que a lo largo del período predominó el

conocimiento de las denuncias mediante su presentación directa en la Institución, comportamiento que tuvo como base los constantes incrementos interanuales registrados al final de los tres años, habiendo acumulado una tasa del 88.48%.

El segundo componente, medido por su peso relativo, lo constituye el compuesto por aquellos expedientes que fueron abiertos de oficio. En estos casos también se muestra una tendencia creciente a pesar que en el año 2002 (240 expedientes) se verificó un leve descenso con respecto del año 1999 (261 expedientes), el que fue ampliamente superado en el año 2003 (575 expedientes), lo que permitió acumular al final del período un crecimiento del 120.3%.

Adicionalmente a las dos formas de conocimiento explicadas, en la Procuraduría se contabiliza otro tipo de expedientes que no obstante haber sido abiertos, no se tiene determinada en términos precisos la forma de su presentación.

Estas denuncias denominadas " no especificadas ", registraron valores relativamente bajos y solamente se cuenta con datos para dos años así: diecinueve expedientes durante el año 2002 y ciento once en el 2003.

En lo que respecta al peso relativo de cada forma de conocimiento dentro del total de expedientes abiertos durante los 3 años computados, las denuncias conocidas a petición de parte participaron con el 72.39%, lo que en términos absolutos equivale a tres mil ciento sesenta y dos expedientes; las denuncias conocidas de oficio lo hicieron con el 24.63%, siendo equivalente a un mil setenta y seis expedientes; y, los casos no especificados que a penas alcanzaron el 2.98% les correspondieron ciento treinta expedientes.

4.3 Procedimiento

De conformidad con lo preceptuado en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, el Procurador tiene como una de sus atribuciones –*Artículo 13, literal c)* –, investigar toda denuncia que le sea presentada con relación a la violación de los derechos fundamentales de las personas. Para el efecto, la misma ley le define un procedimiento que describe los pasos a seguir en el trámite de las denuncias.

Para una mejor comprensión de la secuencia, a continuación se presenta un esquema en forma sintetizada (un mayor detalle del procedimiento, puede verse en el Anexo E).

PROCEDIMIENTO PARA EL TRÁMITE DE DENUNCIAS



Adicionalmente al procedimiento descrito, el cuerpo legal citado regula otras disposiciones – *siempre relacionadas con el trámite de las denuncias* – que bien pueden considerarse básicas, por lo que, tanto el Jefe de la Procuraduría, como los procuradores adjuntos y los auxiliares departamentales deben tener en cuenta en sus actuaciones. Estas disposiciones son las siguientes:

- a) Las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos pueden interponerse indistintamente ante el Procurador, procuradores adjuntos o auxiliares departamentales (Art. 26).
- b) Las denuncias pueden presentarse por escrito –*en papel simple*– o verbalmente por cualquier persona individual, agrupada o jurídica, sin sujeción a formalidades de ninguna naturaleza y sin costo alguno (Art. 26).
- c) El Procurador podrá –*en ejercicio de sus atribuciones*– solicitar el auxilio y colaboración de funcionarios, autoridades e instituciones, quienes tienen la obligación de brindarlas en forma pronta y efectiva (Art. 24).
- d) El Procurador se valdrá de los preceptos constitucionales y legales para exigir a todo servidor o funcionario, que estando obligado a informar acerca de su gestión administrativa o comportamiento, no lo hiciera, habiendo mediado con anterioridad requerimiento del Jefe de la Procuraduría, de los procuradores adjuntos o auxiliares departamentales (Art. 25).
- e) El Procurador podrá iniciar proceso contra cualquier persona, funcionario, empleado público, instituciones públicas o privadas, que violen o atenten contra los derechos humanos (Art. 23).
- f) El Procurador, sus adjuntos o los auxiliares departamentales no podrán entrar al examen de las denuncias sobre las cuales esté pendiente resolución judicial (Art. 32).

**PRESENTACION
DE LA
DENUNCIA**

**PRIMERA
RESOLUCION**

**ACCIONES
INICIALES**

**SEGUNDA
RESOLUCION**

- g) El Procurador, sus adjuntos y los auxiliares departamentales deben suspender su actuación si el interesado interpusiera, respecto del mismo objeto de la denuncia, demanda o recurso ante los tribunales de justicia (Art. 32).
- h) La situación anterior no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las denuncias presentadas (Art. 32).

CAPÍTULO V

5. La Comisión de Derechos Humanos del Congreso y el Procurador de los Derechos Humanos

Con el propósito de contar con los elementos de juicio necesarios para concluir de manera objetiva acerca de la forma en que se desarrolla la relación que constitucional y legalmente debe existir entre la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos, se considera de suma importancia definir un marco de referencia específico conformado por los aspectos más relevantes en torno a los cuales gira la relación objeto de estudio. Estos aspectos son los siguientes:

5.1 La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República

Al igual que la institución del Procurador, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República es producto de la Constitución Política actualmente en vigencia, Comisión que definida de conformidad con el Artículo 1 de la ley específica " es un órgano pluralista que tiene la función de promover el estudio y actualización de la legislación sobre derechos humanos en el país, conociendo con especialidad, leyes, convenios, tratados, disposiciones y recomendaciones para la defensa, divulgación, promoción y vigencia de los derechos fundamentales inherentes a la persona, su dignidad e integridad física y psíquica " .

Esta Comisión que es designada por el Congreso de la República e integrada con un Diputado perteneciente a cada partido político que se encuentra representado en el período para el cual fueron electos, tiene como única función dentro del texto constitucional – *aparte de las contempladas en la ley específica* –, proponer al pleno del Congreso una terna de candidatos para la elección del Procurador de los Derechos Humanos.

En el cumplimiento de dicha función, la Comisión debe tomar en cuenta que todo candidato que aspire a ocupar el puesto, reúna las calidades que la Constitución exige para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, debe observar que los tres aspirantes cumplan con ser guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser colegiados activos; además, ser mayores de cuarenta

años de edad y haber desempeñado un período completo como Magistrado de la Corte de Apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de Abogado por más de diez años (*Arts. 207 y 216 de la Constitución Política de la República*).

5.2 La relación entre la Comisión y el Procurador de los Derechos Humanos

Fue con la emisión de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, que se desarrolla toda la normativa de carácter ordinario que regula la organización, integración y funcionamiento de la Comisión y de la institución del Procurador, así como la relación que debe existir entre ambas en el cumplimiento de sus funciones.

De dicho cuerpo legal, cabe destacar el contenido del Artículo 4, literal e) que da a la Comisión la calidad de " medio de relación " entre el Procurador de los Derechos Humanos y el Pleno del Congreso, además de otorgarle la facultad de hacer observaciones a los informes que por conducto suyo debe presentar anualmente el funcionario al Congreso, en los que de acuerdo con la ley, debe hacer referencia a las actividades realizadas y a la situación de los derechos humanos durante el año anterior.

De conformidad con información obtenida en la Procuraduría de los Derechos Humanos *, puede decirse que la Comisión no ha sabido cumplir con la facultad otorgada dado que, no ha hecho observaciones a los informes del Procurador, no sólo durante los últimos cinco años, sino tampoco a lo largo de toda la historia de la Institución.

A lo anterior, son atribuibles como posibles causas – *aunque no justificativas* –, la falta de interés que se le pone a los informes del Procurador; diferencias de tipo político entre el Procurador de turno y los integrantes de la Comisión; desconocimiento del contenido de los informes por parte de la Comisión; indiferencia; atención de otras actividades consideradas de mayor importancia; limitaciones de tiempo; y, desconocimiento de la facultad otorgada a la Comisión; aunque con respecto a esta última causa, cabe decir que es la menos aceptable dado

* Entrevista realizada a las dos profesionales que actualmente fungen como procuradoras adjuntas.

que, al final de cada sesión del Pleno en la que se hace la presentación del informe, el Presidente del Congreso en presencia de todos los diputados concurrentes, incluidos los integrantes de la Comisión, le hace saber al Procurador que " su informe será enviado a dicho órgano para que practique la revisión y presente sus conclusiones y recomendaciones, las cuales se harán de su conocimiento con posterioridad " *, ofrecimiento que para ninguno de los informes se ha hecho realidad.

En consecuencia, es importante señalar que no obstante las causales invocadas, que como se dijo no son justificativas de tal omisión, ***el incumplimiento de la facultad de hacer observaciones a los informes del Procurador, hace ver a la Comisión como un órgano inoperante para tal fin puesto que, aunque el contenido de los informes llene las expectativas de los diputados encargados de la revisión, dichos funcionarios deben pronunciarse al respecto y no guardar silencio como lo han hecho***, sea dicho esto, sin perjuicio de que la Comisión pueda realizar con toda eficiencia las demás funciones que la ley específica le señala.

Cabe agregar también que, los dictámenes relacionados con las observaciones a los informes – *en los casos de haber sido revisados* – que en determinado momento pudiera emitir la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, estarían dejando a discreción del funcionario acatar o no las disposiciones emitidas, dado que carecen de carácter vinculante, aún cuando de dichos informes se pudiera detectar una actuación contraria a la vigencia, respeto, protección y promoción de los derechos humanos, situación que acentúa aún más la inoperancia de la Comisión.

5.3 Importancia de la relación

No obstante la existencia de ciertas características comunes entre la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y la institución del Procurador de los Derechos Humanos, tales como, haber sido creadas dentro del mismo articulado del texto constitucional de 1985; el fin último de ambas consistente en velar por la vigencia, protección, respeto y promoción de los derechos fundamentales en Guatemala; la dependencia de la misma ley

* Información tomada de los diarios de sesiones del Congreso de la República: años 1999-2003.

ordinaria para normar su organización, integración y funcionamiento; y, la identificación de recíprocas obligaciones, que podrían propiciar una estrecha relación entre ambos órganos, en la realidad sucede lo contrario dado que, las funciones que corresponden a cada una las realizan sin ninguna coordinación, aún en casos necesarios.

La situación descrita permite inferir que, tanto el órgano del Congreso como la Procuraduría de los Derechos Humanos, no le han dado la importancia que realmente tiene el hecho de llevar a cabo una sólida y más estrecha relación en el desarrollo de sus funciones.

Lo anterior se fundamenta en que, en la práctica, la relación no se concreta más que una vez al año cuando el Procurador de los Derechos Humanos solicita a la Comisión que por su medio se fije día y hora para la presentación de su informe al Pleno del Congreso de la República, así como en forma muy esporádica, cuando la Comisión cita al funcionario para que proporcione información sobre algún caso en particular, soslayando por completo la relación establecida en la literal e) del Artículo 4 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

De las tres formas de relación citadas – *independientemente de que la tercera no se esté haciendo efectiva* –, vale decir que todas revisten importancia por sí mismas, aunque es la referida a las observaciones que la Comisión debe hacer a los informes del Procurador la de mayor importancia dado que, derivado de esta práctica, los diputados integrantes pueden obtener conocimiento sobre las actividades que realiza el Procurador, así como de la situación de los derechos humanos en Guatemala.

En ese sentido, es conveniente recordar que los informes del Procurador son estructurados de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la ley específica, por lo que, su contenido hace referencia a las distintas actividades realizadas en todos aquellos casos que fueron objeto de investigación y los resueltos a través de la aplicación de una acción específica, así como a la descripción de la situación de los derechos humanos en Guatemala, en la que se incluyen índices de violaciones, los derechos más vulnerados, los principales responsables, las víctimas de las violaciones y las perspectivas, aspectos que en conjunto pueden permitir a los diputados formular sus propias conclusiones y emitir las recomendaciones más acertadas para que tanto el órgano del Congreso como la institución del Procurador,

puedan conseguir mejores resultados en su interrelación funcional.

5.4 Efectos de la relación

Es importante hacer notar que, aunque a simple vista pudiera parecer intrascendente que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso no realice observaciones a los informes circunstanciados del Procurador dado que, dicha omisión no ha tenido mayores repercusiones, o porque las mismas no se han hecho sentir en toda su magnitud, la realidad es que, en una visión más analítica, la revisión bien practicada de los informes, la formulación de las observaciones y el planteamiento de las recomendaciones pertinentes, pueden generar en determinado momento efectos positivos para los sujetos de la relación.

Así, por ejemplo, la Comisión puede obtener un amplio conocimiento de la situación de los derechos humanos en Guatemala; determinar con relativa certeza el funcionamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos a través de las actividades realizadas; identificar las debilidades y fortalezas institucionales; ejercer cierto grado de control indirecto sobre la actuación del Procurador – *sin que ésto implique injerencia en su independencia funcional* –; dar seguimiento – *sin intervenir en el trámite* – a ciertos casos considerados de alto impacto para la sociedad; requerir ampliaciones en cualquier momento sobre determinadas denuncias o información sobre otras no tratadas en los informes; e, incrementar la credibilidad de la población con respecto a la Comisión; principalmente.

En lo que respecta a la Procuraduría, puede lograr un mayor apoyo por parte de la Comisión en particular y del Pleno del Congreso de la República en general, para la resolución de sus problemas y el mejoramiento de su funcionamiento; la recepción de sugerencias viables para reorientar su actuación cuando de la revisión de los informes se desprenda la necesidad; mejoramiento de los niveles de eficiencia y eficacia en el trámite de las denuncias relacionadas con violaciones a los derechos fundamentales; mejoramiento de los canales de comunicación y, consecuentemente, mayor acercamiento entre el órgano del Congreso y la institución del Procurador; reducción de obstáculos e intereses de tipo político para que el funcionario sea atendido por la Comisión o por el Pleno del Congreso.

Adicionalmente a los efectos señalados, la población en su conjunto también puede verse

beneficiada con los resultados de dicha relación dado que, la actuación coordinada de la Comisión y del Procurador puede conducir a la consecución de un ambiente de mayor respeto, protección y promoción de los derechos humanos, así como a la erradicación o reducción de los altos índices de violencia, impunidad, exclusión, intimidación, desigualdad, discriminación, injusticia y pobreza, aspectos que en cualquier país del mundo, son considerados los obstáculos más grandes para convivencia pacífica de la sociedad.

5.5 Propuesta de fortalecimiento de la relación

Con la finalidad de fortalecer la relación que de conformidad con lo establecido en la literal e) del Artículo 4 de la ley específica, debe existir entre la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos, especialmente en lo que atañe a las observaciones que el órgano del Congreso debe hacer a los informes circunstanciados que anualmente presenta el funcionario al Pleno del Congreso, en este apartado se presenta una " *propuesta de fortalecimiento de dicha relación* ", que tiene como base de sustentación, la modificación de la facultad de la Comisión y la imposición de un nuevo mandato para el Procurador.

El primero de los aspectos se centra en lograr que la facultad otorgada a la Comisión no continúe con tal carácter, sino por el contrario, se convierta en un mandato que obligadamente debe atender. Para el efecto, se hace necesario reformar la norma citada en la parte final que establece "... la Comisión podrá hacer observaciones por separado sobre el informe o informes del Procurador. ", cambiando el término " podrá " por otro que denote " obligatoriedad ", norma que además deberá hacer referencia al plazo para atender el mandato, los aspectos a revisar en los informes, los criterios a seguir y la responsabilidad de pronunciarse al respecto por medio de los dictámenes correspondientes en los que se incluyen las recomendaciones pertinentes, cuando así corresponda.

El segundo de los aspectos, por su parte, persigue imponer a la institución del Procurador un nuevo mandato que consiste en la obligación de atender las observaciones que sobre los informes emita la Comisión, atribución que deberá desarrollar siempre que las mismas no vayan en detrimento de su independencia, que se circunscriban exclusivamente al contenido de los informes y que no constituyan un medio de presión para que el funcionario oriente el

trámite de algunas denuncias en un sentido determinado, ya que de darse casos en contrario, podrá dejar de cumplir el mandato, para lo que deberá emitir la resolución correspondiente debidamente fundamentada.

Para que la disposición cuente con el respaldo legal que su ejecución requiere, es menester que la misma se encuentre plasmada en uno de los artículos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, para lo que se considera como el más adecuado, el Artículo 15 que hace referencia precisamente a los informes del Procurador, al que deberá adicionarse un párrafo cuyo texto haga referencia a los aspectos señalados, así como al plazo para que el funcionario haga efectivas las observaciones emitidas por la Comisión, o bien, las rechace por improcedentes.

En síntesis, con las reformas indicadas, los artículos 4, literal e) y 15 de la ley específica, quedan de la forma siguiente:

Artículo 4. (Reformado como aparece en el texto, por el Decreto Número 32-87 del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América el 16 de junio de 1987 y por el Decreto Número del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América el ...). Atribuciones: son atribuciones de la Comisión:

e) Ser el medio de relación del Procurador de los Derechos Humanos, con el Pleno del Congreso, trasladando informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el Congreso. **“ La Comisión deberá hacer observaciones sobre el informe circunstanciado que anualmente presenta el Procurador al Pleno del Congreso, para lo que dispondrá de un plazo no mayor de dos meses a partir de la fecha de recepción del documento de mérito; asimismo, debe realizar la actividad con criterio objetivo, es decir, sin intereses de tipo político o personal; centrar las observaciones exclusivamente en el contenido de los informes; y, pronunciarse al respecto a través de los dictámenes correspondientes en los que se incluyan las recomendaciones pertinentes ”.**

Artículo 15. Informe. (Reformado como aparece en el texto, por el Decreto Número 32-87 del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América el 16 de junio de 1987 y por

el Decreto Número... del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América el ...). El Procurador deberá presentar al Congreso de la República durante la segunda quincena del mes de enero de cada año, por conducto de la Comisión respectiva, informe circunstanciado de sus actividades y de la situación de los derechos humanos, durante el año anterior.

“ Dicha atribución será complementada con la atención que el funcionario debe brindar a las observaciones que la Comisión del Congreso haga a los informes, las que deberá hacer efectivas siempre que no vayan en detrimento de su independencia funcional, que se orienten exclusivamente al contenido de los informes y que no constituyan un medio de injerencia en el funcionamiento de la institución; caso contrario, el funcionario podrá dejar de cumplir dicho mandato, debiendo emitir la resolución correspondiente dentro de un plazo no mayor de un mes a partir de la fecha de recepción del dictamen respectivo ”.

Como puede observarse, la propuesta aquí planteada busca, a parte de los efectos señalados en el numeral 6.4 de este capítulo, que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República sea operante para realizar la función de hacer observaciones a los informes del Procurador con eficiencia y eficacia, propuesta que implementada en los términos descritos, puede contribuir también a que dicho órgano conjuntamente con la Procuraduría de los Derechos Humanos, inicien una relación de relativa vinculación interinstitucional.

CONCLUSIONES

- 1) La hipótesis planteada para efectos de investigación, fue comprobada dado que se logró demostrar que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República no hace observaciones a los informes que anualmente presenta el Procurador de los Derechos Humanos al Pleno del Congreso, lo que la hace inoperante para el ejercicio de esa facultad, así como para formular las recomendaciones pertinentes.
- 2) Como principales causas de la inoperancia de la Comisión, se identificaron: a) falta de interés por parte de la Comisión; b) diferencias de tipo político y personal entre los integrantes del órgano del Congreso y el Procurador; c) desconocimiento de los informes del Procurador; d) ocupación de los miembros de la Comisión en otras actividades consideradas de mayor importancia; e) desconocimiento en algunos diputados de la Comisión sobre la facultad otorgada al órgano; y, f) la regulación de la función como una facultad y no como mandato, lo que reduce el ejercicio de dicha facultad a un acto discrecional.
- 3) La inoperancia de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República en el ejercicio de la facultad que el Artículo 4, literal e) de la ley específica le otorga, ha propiciado que entre el órgano del Congreso y la Procuraduría de los Derechos Humanos no se dé una actuación coordinada en la búsqueda de un ambiente de mayor respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales para la sociedad guatemalteca.
- 4) El panorama de los derechos humanos en Guatemala se presenta bastante desalentador para los próximos años dado que, aún persisten los altos índices de corrupción administrativa, la impunidad, el abuso de autoridad, la negligencia, la exclusión, la discriminación, la pobreza, la utilización de engorrosos procedimientos administrativos y otras causas de deterioro de los derechos fundamentales, así como la falta de voluntad o de capacidad del Estado para erradicarlas del medio nacional.
- 5) El Procurador de los Derechos Humanos emite en cada proceso de conocimiento, investigación y decisión de las denuncias relacionadas con la violación de uno o más derechos humanos, la resolución que según el caso corresponda, instrumento que por si mismo no es capaz de crear las consecuencias jurídicas necesarias para sancionar a los responsables de las violaciones cometidas.

RECOMENDACIONES

- 1) Que el Congreso de la República constituya a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, en un órgano operante para hacer observaciones a los informes del Procurador, mediante la conversión de la facultad que la ley específica le otorga, en un mandato, de manera que de un acto puramente discrecional se constituya en una obligación.

- 2) Que el Congreso de la República reforme el texto de la literal e) del Artículo 4 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, en su parte final que preceptúa que " la Comisión podrá hacer las observaciones por separado sobre el informe o informes del Procurador. ", norma que se sugiere quede redactada en los términos siguientes: **La Comisión deberá hacer observaciones sobre el informe circunstanciado que anualmente presenta el Procurador al Pleno del Congreso, para lo que dispondrá de un plazo no mayor de dos meses a partir de la fecha de recepción del documento de mérito; asimismo, debe realizar la actividad con criterio objetivo, es decir, sin intereses de tipo político o personal; centrar las observaciones exclusivamente en el contenido de los informes; y, pronunciarse al respecto a través de los dictámenes correspondientes en los que se incluyan las recomendaciones pertinentes.**

- 3) Que el Congreso de la República reforme el Artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos con la adición de un párrafo en el que, además de la obligación del Procurador de atender las observaciones o recomendaciones que la Comisión formule sobre los informes, se incluyan los aspectos que complementan el mandato, por lo que se sugiere que la norma quede redactada en los términos siguientes: **Dicha atribución será complementada con la atención que el funcionario debe brindar a las observaciones que la Comisión del Congreso haga a los informes, las que deberá hacer efectivas siempre que no vayan en detrimento de su independencia funcional, que se orienten exclusivamente al contenido de los informes y que no constituyan un medio de injerencia en el funcionamiento de la institución; caso contrario, el funcionario podrá dejar de cumplir dicho mandato, debiendo emitir la resolución correspondiente dentro de un plazo no mayor de un mes a partir de la fecha de recepción del dictamen respectivo.**

4) Que el Estado de Guatemala, a través de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, asuma la responsabilidad de formular y ejecutar una política integral que involucre a todos los sectores representativos de la sociedad, con el objetivo específico de erradicar los altos índices de corrupción administrativa, la impunidad, el abuso de autoridad, la negligencia, la exclusión, la discriminación, la pobreza, la utilización de engorrosos procedimientos administrativos y otras causas de deterioro de los derechos fundamentales.

5) Dotar a las resoluciones que emite el Procurador de los Derechos Humanos en los procesos de conocimiento, investigación y decisión de los hechos constitutivos de violación a una o más garantías fundamentales, del poder coercitivo necesario para que sus recomendaciones sean de obligado cumplimiento por funcionarios y empleados públicos que en el ejercicio de sus funciones hayan incurrido en violaciones a los derechos humanos.

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESO de la República de Guatemala. **Diario de sesiones.** Años 1989 – 2003.
- CRUZ Navas, Silvia Maricel. **Las funciones del procurador de los derechos humanos.** Tesis de graduación, Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.e), 1991.
- GARCÍA Laguardia, Jorge Mario y Edmundo Vásquez Martínez. **Constitución y orden democrático.** Universidad de San Carlos de Guatemala: Ed. Universitaria, 1984.
- GARCÍA Laguardia, Jorge Mario y Edgar Alfredo Balsells Tojo. **El procurador de los derechos humanos (ombudsman de Guatemala).** Colección cuadernos de derechos humanos 2-96, 3^a. ed.; Guatemala: Ed. HR Impresores, 1997.
- MARTÍNEZ Gálvez, Arturo. **Derechos humanos y procurador de los derechos humanos.** Guatemala: Ed. Centro Editorial Vile, 1990.
- PROCURADURÍA de los Derechos Humanos. **Informe anual circunstanciado 2003.** (s.e), Guatemala, Centroamérica, 2004.
- PROCURADURÍA de los Derechos Humanos. **Informe anual circunstanciado 2002.** (s.e), Guatemala, Centroamérica, 2003.
- PROCURADURÍA de los Derechos Humanos. **Informe anual circunstanciado 2001.** (s.e), Guatemala, Centroamérica, 2002.
- PROCURADURÍA de los Derechos Humanos. **Informe anual circunstanciado año 2000.** Guatemala, Centroamérica: Ed. Educativa, 2001.
- PROCURADURÍA de los Derechos Humanos. **Informe anual circunstanciado 1999.** Guatemala, Centroamérica: Ed. Serviprensa, C. A., 2000.
- REYES Prado, Anantonia. **Aproximación a la formación de una cultura de derechos humanos en Guatemala.** Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.e), 2002.

SAGASTUME Gemmell, Marco Antonio. **Curso básico de derechos humanos.** Universidad de San Carlos de Guatemala: Ed. Universitaria, 1987.

SAGASTUME Gemmell, Marco Antonio. **La organización de naciones unidas y los derechos humanos.** Informativo No. 2: Ministerio de Gobernación, Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 1991.

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 54-86, 1986.