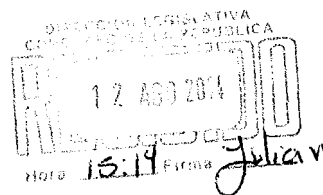




*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

00000011



CLPC-OGR/ml/049-2014

12 de agosto de 2014

**Licenciada
Ana Isabel Antillón
Directora Legislativa
Congreso de la República
Su Despacho**

Licenciada Antillón:

De manera atenta me dirijo a usted y de conformidad con lo regulado en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, adjunto el **DICTAMEN DESFAVORABLE**, emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el día 08 de julio de 2014, a las **Iniciativas de Ley número 4728 y 4817**, que disponen aprobar **Ley Reguladora del Recurso de Gracia o Perdón Presidencial de la Pena de Muerte y Ley para Regular el Recurso de Gracia en la Legislación Guatemalteca**.

Sin otro particular.


**Diputado Oliverio García Rodas
Presidente**



COMISION DE LEGISLACION
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
GUATEMALA, C. A.



00000012

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

**DICTAMEN No. 16-2014
INICIATIVAS 4728 Y 4817**

**LEY REGULADORA DEL RECURSO DE GRACIA O PERDÓN PRESIDENCIAL
DE LA PENA DE MUERTE
Y
LEY PARA REGULAR EL RECURSO DE GRACIA EN LA LEGISLACIÓN
GUSTEMALTECA**

HONORABLE PLENO:

La iniciativa 4728 fue presentada por el representante Roberto Ricardo Villate Villatoro el 30 de julio de 2013, la misma fue conocida por el Pleno del Congreso de la República el 21 de enero de 2014, misma que remitió a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para el estudio y dictamen correspondiente.

Así mismo la iniciativa 4817, motivo del presente dictamen fue presentada por los representantes Alicia Dolores Beltrán López y Delia Emilia Back Alvarado de Monte el 04 de febrero de 2014, misma que fue conocida por el Pleno del Congreso de la República el 29 de abril de 2014 y remitida a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para el estudio y dictamen correspondiente.

ANTECEDENTES

El 11 de abril de 2012 fue presentada la iniciativa 4476 por los representantes Roberto Ricardo Villate Villatoro y Álvaro Manuel Trujillo Baldizón, misma que fue conocida por el Pleno del Congreso de la República el 10 de julio de 2012, y remitida a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen correspondiente, en esta ocasión la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales emitió en fecha 29 de mayo de 2013 emitió Dictamen Desfavorable a la Propuesta de Ley.

[Firma]

[Firma]

[Firma]

[Firma]

[Firma]

[Firma]



00000013

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales*

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

Es necesario evidenciar que, **la iniciativa de ley 4728 motivo de análisis y estudio del presente dictamen, es de contenido muy similar al presentado en la iniciativa identificada con el número 4476 antes descrita.**

El 11 de junio de 2014, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en el marco de la elaboración del presente dictamen, en el seno de la Mesa de Seguridad y Justicia, recibió las ponencias del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala -ICCPG-, Oficina del Procurador de los Derechos Humanos -PDH, y la Defensa Pública Penal, dichas presentaciones e informes se adjuntan en el presente dictamen.

CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

Iniciativa 4728: La iniciativa de ley cuenta con 11 artículos, sin división por títulos o capítulos, dentro del contenido de la iniciativa destaca lo siguiente:

- Que tiene la finalidad de establecer la competencia jurídica de la persona, autoridad u órgano facultado para conocer o resolver sobre el recurso de gracia o conmutación de la pena.
- Que el Presidente de la República pueda decidir si se aplica la pena de muerte o la conmuta a cadena perpetua.
- Regula la solicitud y el plazo para interponer la misma, así como el plazo para resolver la dicha solicitud.

Iniciativa 4817: La iniciativa de ley cuenta con 13 artículos, sin divisiones por títulos o capítulos, dentro del contenido destaca lo siguiente:

- La creación de un Tribunal Extraordinario y Plenipotenciario de Gracia, conformado por tres miembros: un representante de cada uno de los Presidentes de los Organismos del Estado.
- Se le pretende establecer como única función del Tribunal Extraordinario y Plenipotenciario de Gracia, en conocer en única instancia, con carácter



00000014

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

definitivo y no apelable el Recurso de "Gracia" el recurso de gracia interpuesto por quien haya sido condenado a la pena de muerte.

- Desarrolla una propuesta de procedimiento para la interposición del recurso de gracia así como el resto del procedimiento.
- Realiza una propuesta para la designación de los representantes de los Presidentes de los tres Organismos del Estado.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Asamblea Nacional Legislativa de la República aprobó con fecha 19 de abril de 1892, el Decreto No. 159 que reglamentaba el artículo 78 de la Constitución Política vigente en ese entonces, la facultad del Presidente de la República para conmutar la pena de muerte y conceder indultos en casos previstos, disposición constitucional que con algunas variantes se mantuvo en Constituciones Posteriores hasta que en 1985 se promulgó la actual Constitución Política de la República, la cual no la contempla.

Guatemala firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, y lo ratificó el 27 de abril de 1978.

En 1994 el Congreso de la República emitió el Decreto 38-94 que modificó el Decreto 17-73, Código Penal, esto con el objeto de imponer una pena agravada para el delito de secuestro o plagio tipificado en el artículo 201. De tal modo se impone la pena de muerte si la víctima era menor de doce años o mayor de sesenta años de edad; o cuando con motivo o en ocasión del plagio o secuestro ésta resultare con lesiones graves o gravísimas, trauma psíquico o psicológico permanente o falleciere. La figura prevé una atenuación de la pena en el caso de arrepentimiento del reo.

En 1995 el Congreso de la República emitió el Decreto 14-95 que extiende la aplicación de la pena de muerte a todos los supuestos de secuestro o plagio.



00000015

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

aunque no se haya verificado mayor daño para la integridad psicofísica de la víctima, y elimina la atenuante mencionada en el párrafo anterior. Finalmente en 1996 se emite el Decreto 81-96, que modifica nuevamente el Código Penal para incluir a los autores intelectuales del secuestro o plagio entre aquellos susceptibles de ser condenados a pena de muerte. En su redacción original, solamente la figura agravada por la muerte de la víctima con motivo o en ocasión del secuestro, contemplaba la pena máxima para su autor directo.

Por su parte, el Decreto Legislativo 32-2000 derogó al Decreto 159 de 1892, creando un vacío legislativo en cuanto a la aplicación de la pena de muerte, puesto que elimina también la posibilidad de acceder de forma reglada al indulto presidencial. Este vacío se encuentra en contravención con el artículo 4.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que requiere la existencia efectiva de un recurso para obtener el indulto, amnistía o conmutación de penas para aquellos Estados que no hayan abolido la pena de muerte. Por tal razón, en Mayo del año 2000 la Corte de Constitucionalidad suspendió la ejecución de sentencias de pena capital, y en Octubre del mismo año emitió un fallo cuestionando la aplicación de esta pena a delitos que no la preveían originariamente. Es interesante observar que el argumento esgrimido por la Corte de Constitucionalidad hace hincapié en la diferencia de los tipos de secuestro seguido de muerte, del secuestro simple. El primero persigue la preservación de la vida como bien jurídico protegido, en tanto que el segundo protege solamente la libertad individual.

En el año 2001 la Corte de Constitucionalidad cambiaría de criterio al rechazar el amparo solicitado por el Sr. Raxcacó Reyes, condenado a pena de muerte por el secuestro de un niño que fue rescatado ileso al día siguiente de su captura. Este tribunal sostendría que, en realidad, solamente se operó una extensión de los criterios de autoría para un delito que ya preveía la pena de muerte con anterioridad. Este fallo daría lugar a la acción de Raxcacó Reyes ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En Septiembre de 2005 la Corte Interamericana resolvió finalmente que el Estado de Guatemala violó en perjuicio de Raxcacó Reyes los artículos 4.1, 4.2 y 4.6 de la



00000016

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Corte entendió que existieron graves vicios de procedimiento en el proceso a Raxcacó Reyes, en virtud de los cuales, de ejecutarse la pena de muerte, se le privaría de la vida arbitrariamente. Entendió también que la aplicación de tal pena a un delito cuyo núcleo comisivo no se encontraba entre los incluidos en la redacción del Código Penal al momento de la ratificación de la Convención, equivalía a aplicar la pena de muerte a un delito nuevo.

Finalmente encontró que, al derogar el Decreto 159 de 1892, el Estado de Guatemala había privado a la víctima del acceso efectivo al indulto, amnistía o conmutación de pena. Con anterioridad a este caso, la misma Corte entendió en otro proceso iniciado por el Sr. Fermín Ramírez en contra del Estado de Guatemala, resolviendo que éste violó en perjuicio de aquél el principio de legalidad establecido en el artículo 8.2 de la Convención al condenarlo por un delito que no había sido objeto de la acusación original, ni incluido en el auto de apertura a juicio ni objeto de una ampliación de la acusación. Al igual que en el caso anterior, la Corte también decidió que el Estado de Guatemala violó el artículo 4.6 del mismo ordenamiento al privar al Sr. Fermín Ramírez del acceso al indulto, amnistía o conmutación de pena al derogar el procedimiento establecido para ello.

El Congreso de la República, el 12 de febrero de 2008 emitió el Decreto 6-2008, "*Ley Reguladora de la Conmutación de la Pena para los Condenados a Muerte*", en el cual se establecía el procedimiento para la solicitud de la Conmutación de la Pena de muerte, en la misma se estipulaba que la facultad para conceder la conmutación de la pena correspondía al Presidente de la República. Sin embargo, por medio del Acuerdo Gubernativo número 104-2008, de fecha 14 de marzo de 2008, el Presidente de la República en ese entonces, Álvaro Colom Caballeros, emite el veto a dicho Decreto. En este momento a lo interno del Congreso de la República no existió el apoyo suficiente para hacer valer la Primacía Legislativa, por lo que el veto presidencial deja sin efecto jurídico dicho Decreto.

El 05 de octubre de 2010, el Congreso de la República emitió el Decreto 37-2010, el cual contenía "*Ley Reguladora de la Conmutación de la Pena para los*"



00000017

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

Condenados a Muerte", en el cual se establecía el procedimiento para la solicitud de la Conmutación de Pena de muerte, en la misma se estipulaba que la facultad para concederla conmutación de la pena correspondía al Presidente de la República. Sin embargo, por medio del Acuerdo Gubernativo número 307-2010 de fecha 04 de noviembre de 2010, el Presidente la República en ese entonces, Álvaro Colom Caballeros, vetó el Decreto, quedando sin efecto jurídico, de la misma forma que en el 2008 no existió una voluntad política manifiesta por parte del Congreso de la República de utilizar la primacía legislativa para la publicación y entrada en vigencia del Decreto.

El 21 de julio de 2010 fue presentada la iniciativa 4239 que pretendía la aprobación de la "*Ley Normativa de la Pena Capital*", y conocida por el Pleno del Congreso de la República el 28 de septiembre de 2010, y remitida a la Comisión Extraordinaria de Apoyo al Sector Justicia, en donde recibió dictamen desfavorable el 23 de septiembre de 2013.

De este modo, la República de Guatemala se encuentra con un panorama constitucional e internacional adverso a sus pretensiones punitivas en tanto que éstas se traduzcan en la pena de muerte para casos no contemplados en su Código Penal al momento de ratificar la Convención **Americana sobre Derechos Humanos**.

DE LAS CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de la República establece en el artículo 18 que: "*La pena de muerte no podrá imponerse en los siguientes casos: a) Con fundamento en presunciones; b) A las mujeres; c) A los mayores de sesenta años; d) A los reos de delitos políticos y comunes conexos con los políticos; y e) A reos cuya extradición haya sido concedida bajo esa condición...*", al respecto la Corte de Constitucionalidad en sentencia del 22 de mayo de 1993 del expediente No. 323-93, establece que "*...las Constituciones hacen referencia a la pena de muerte, pero no para establecerla, sino para fijar los casos en que no podrá imponerse y reforzar las garantías procesales de que dispone aquella persona que resultare condenada a*



00000018

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

dicha pena. Establecen excepciones, pero la referencia común es que la ley determina los delitos en que procede imponerla...". De la misma forma, la norma constitucional antes mencionada establece que: "Contra la sentencia que imponga la pena de muerte, serán admisibles todos los recursos legales pertinentes, inclusive el de casación; éste siempre será admitido para su trámite. La pena se ejecutará después de agotarse todos los recursos.

De la misma forma la norma constitucional establece que "El Congreso de la República podrá abolir la pena de muerte." En este sentido la Corte de Constitucionalidad hace referencia a que: "...Nuestra Constitución sigue una orientación restrictiva y abolicionista de la pena de muerte, toda vez que el artículo 18 citado contempla la posibilidad de abolirla del ordenamiento jurídico y faculta para ello al Congreso de la República, sin que tal decisión implique reforma constitucional, por lo que no requiere del rigorismo que debe cumplirse para reformar parcialmente las demás normas de la Constitución... la pena de muerte tiene carácter extraordinario, de manera que está prevista únicamente para los responsables de la comisión de determinados delitos... dejando a criterio razonado del juzgador su aplicación cuando estime que las circunstancias en las que se cometió el hecho, la manera de como se realizó y los móviles, revelen una mayor o particular peligrosidad del autor del hecho...".

De manera exhaustiva la interpretación sobre la aplicación de la pena de muerte en el país se ha dado tanto nacional como internacionalmente, en materia nacional, la Corte Suprema de Justicia ha realizado y sentado jurisprudencia en materia de la no aplicación de la pena de muerte esto a razón de:

"La actual Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia encontró, en los juzgados de Ejecución Penal, 32 personas esperando la ejecución de la pena de muerte y siete recursos de casación en trámite, interpuestos entre 1998 y 2008, en los que se había impuesto, también, la pena capital. En todos esos procesos fueron conmutadas las penas de muerte. [...] Ya no existen condenados a la pena capital en el llamado callejón de la muerte, la legislación penal vigente guatemalteca, cuestionada por la Corte Interamericana de

[Firmas manuscritas]



00000019

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

Derechos Humanos, no permite la imposición de la pena máxima, porque para imponerla se establece la consideración subjetiva del juez sobre peligrosidad futura.” (Magistrado Cesar Barrientos, 2013, Presidente de la Cámara Penal).

Guatemala ha avanzado en la correcta interpretación de la Convención Americana, al hacer auto ejecutables las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto a partir del artículo 46 de la Constitución Política de la República, que establece: ***“Preeminencia del Derecho Internacional.*** *Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”,* sobre este extremo la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 19 de octubre de 1990 del expediente No. 280-90, indica que: *“...esta Corte estima conveniente definir su posición al respecto. Para ello parte del principio hermenéutico de que la Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el significado de que cada parte debe determinarse en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas del texto. En primer término, el hecho de que la Constitución haya establecido esa supremacía sobre el Derecho interno debe entenderse como su reconocimiento a la evolución que en materia de derechos humanos se ha dado y tiene que ir dando, pero su jerarquización es la de ingresar al ordenamiento jurídico con carácter de norma constitucional que concuerde con su conjunto, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con normas de la propia Constitución, y este ingreso se daría no por vía de su artículo 46, sino -en consonancia con el artículo 2. de la Convención- por la del primer párrafo del 44 constitucional...”* El artículo 46 jerarquiza tales derechos humanos con rango superior a la legislación ordinaria o derivada, pero no puede reconocérsele ninguna superioridad sobre la Constitución, porque si tales derechos, en el caso de serlo, guardan armonía con la misma, entonces su ingreso al sistema normativo no tiene problema, pero si entraren en contradicción con la Carta Magna, su efecto sería modificador o derogatorio, lo cual provocaría conflicto con las cláusulas de la misma que garantizan su rigidez y superioridad y con la disposición que únicamente el poder constituyente o el refrendo popular,



00000020

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

según sea el caso, tienen facultad reformadora de la Constitución. (Artículos 44 párrafo tercero, 175 párrafo primero, 204, 277, 278, 279, 280 y 281 de la Constitución Política) Por otro lado, la pretensión de preeminencia sobre la Constitución tendría sentido si la norma convencional entrase en contravención con la primera, puesto que la compatibilidad no ofrece problemas a la luz de lo establecido en el artículo 44 constitucional, pero resulta que el poder público guatemalteco está limitado a ejercer sus funciones dentro del marco de la Constitución, por lo que no podría concurrir al perfeccionamiento de un convenio o tratado internacional que la contravenga..."

Esta condición ha permitido reafirmar la postura abolicionista del país, promoviendo el respeto de las garantías constitucionales y no socavarlas en favor de posturas populistas. En gran medida el avance ha sido la consecuencia de la evolución de la reafirmación garantista en materia de Derechos Humanos. Al respecto la interpretación de la Corte Interamericana fundamenta una postura que se fortalece en el artículo primero de la CPRG. La Corte ha determinado que:

"...cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana. [...] La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su



00000021

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" [ex officio] entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos [evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes]. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana"¹.

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

A. De la naturaleza histórica del recurso de gracia y de la vinculación al derecho internacional de los derechos humanos.

En cuanto a la naturaleza histórica del recurso de gracia, es importante destacar que esta institución es eminentemente de **carácter humanitario**, que en el devenir histórico ha sido función del Presidente de la República decidir sobre su otorgamiento. En este sentido, las Constituciones de 1879, 1945, 1956 y 1965, taxativamente otorgaron al mismo la facultad de conmutar la pena por la menor en la escala de penalidad y la de otorgar indultos por delitos políticos y comunes conexos. En la Constitución de 1985, los constituyentes omitieron regular el recurso de gracia.

No obstante la omisión indicada, la Corte de Constitucionalidad ha indicado algunos puntos fundamentales; el primero que "no existiendo disposición en contra en la Constitución Política de la República, sino simplemente una omisión en estipular otros recursos en los casos de pena de muerte, por la aprobación y

1 Cfr. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 123 y 124, y Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128.



00000022

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ésta ha pasado a formar parte del derecho interno vigente, por lo que su aplicación es inexcusable". En consecuencia, puede afirmarse que de conformidad con la Convención citada toda persona condenada a muerte tiene expedita la vía del Recurso de Gracia para que se conmute la pena capital por la inmediata inferior en la escala de la penalidad". En segundo lugar y esa misma Opinión la Corte de Constitucionalidad indicó que "el recurso de gracia contenido en el Decreto 159 de la Asamblea Legislativa no se encontraba vigente, pero el recurso de gracia sí, por virtud de los tratados internacionales". Expediente 323-93, Opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad dada el 22 de septiembre de 1993.

Es importante resaltar que una de las principales características del recurso de gracia es el vínculo de la cual deviene de los sistemas monárquicos, por lo que de acuerdo a su naturaleza demuestra que es facultad única y exclusiva del Organismo Ejecutivo, más específicamente del Presidente de la República, conocer dicho recurso, que si bien no fue incluido en la actual Constitución Política de la República, el mismo forma parte de la historia constitucional del país.

Si bien la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen la existencia de la pena de muerte con restricciones para su aplicación, también plantean el principio de abolición progresiva de dicha pena, eso significa que Guatemala al ser parte de dichos instrumentos debe avanzar hacia la abolición de la pena muerte, lo que implica desconocer la aspiración reguladora de la sociedad bajo el fin supremo constitucional, que es garantizar la vida y regular el conflicto social de manera democrática.

B.- De las violaciones al debido proceso legal contempladas.

En lo relativo al respeto al debido proceso en la materia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el indulto debe satisfacer requisitos procesales propios de un debido proceso legal. En tal sentido, los artículos 2 y 6 de la Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, describen el derecho que le asiste a toda las personas de contar con un recurso efectivo



00000023

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

esto en consonancia con el principio constitucional del Debido Proceso; por eso es que a la persona condenada a pena de muerte debe garantizársele no solo el recurso de gracia en sentido formal, sino garantizarse el procedimiento que garantice la efectividad tanto en la solicitud, tramite y resolución, esta es la única manera que el Estado guatemalteco cumpla con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, extremo que no ocurre en la iniciativa 4728 y 4817. Debido entre otros, que en el artículo 1 de la iniciativa 4728 en el objetivo de la misma, establece una indefinición procesal al establecer la competencia jurídica a *"persona, autoridad u órgano facultado para conocer y resolver el recurso de gracia o conmutación de la pena de muerte"*.

En tal sentido a criterio de la CIDH, la facultad de solicitar el recurso de gracia contemplado en el artículo 4.6 de la Convención citada, abarca cierta protección procesal mínima para los condenados para que se respete y goce efectivamente el derecho, esto último derivado del contenido del artículo 8 de dicho instrumento internacional. Estas protecciones incluyen:

- a) el derecho de los condenados a pedir una amnistía, el indulto o la conmutación de la sentencia.
- b) a ser informados de cuándo la autoridad competente considerará el caso del delincuente.
- c) a formular declaraciones en persona o por vía de un asesor letrado ante la autoridad competente.
- d) a recibir una decisión de dicha autoridad dentro de un plazo razonable, antes de su ejecución y,
- e) También conlleva el derecho a que no se le imponga la pena capital en tanto esté pendiente de decisión esa apelación ante la autoridad competente.

Por tanto la CIDH ha señalado que el Estado está obligado a establecer un mecanismo efectivo para solicitar el recurso de gracia, si no existen condiciones, procedimientos mínimos, protección y respaldo para poder formular este tipo de



00000024

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

peticiones, el artículo 4.6 pierde sentido y se desvirtúa la naturaleza del mismo, sino se incorpora al Derecho Interno.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Caso "Hilaire, Constantine y Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago"*, en sentencia de fecha 21 de junio de 2002, expuso que las peticiones individuales de clemencia previstas en la Constitución, deben ejercerse mediante procedimientos imparciales y adecuados, de conformidad con el artículo 4.6 de la Convención, en combinación con las disposiciones relevantes de ésta, acerca de las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8. Es decir, no se trata solamente de interponer formalmente una petición, sino de tramitarla de conformidad con el procedimiento que la torne efectiva.

En este sentido, las iniciativas **4728** y **4817** analizadas, violentan el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que especialmente establece en el literal c) que: "...concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;...", al no dar la oportunidad al condenado a defenderse mediante una audiencia oral, dentro de la cual pueda declarar, o señalar sus argumentaciones, además no contempla la presentación de pruebas o de indicios de juicio de valor que permitan valorar su posición en defensa del derecho a la vida garantizado en la constitución, esto debido a que como ya se evidenció en el presente dictamen, el recurso de gracia es de naturaleza eminentemente humanitario por lo que entran en juego otro tipo de consideraciones propias del mismo, y no podrían ser valoradas bajo los mismos criterios en los cuales se evaluó a la luz de dictar una sentencia condenatoria. En consecuencia de no existir un proceso serio, bien consolidado y legalmente establecido para tomar la decisión este violenta los principios de debido proceso y derecho de defensa del condenado.

En tal sentido, la omisión del efectivo y adecuado procedimiento en las iniciativas de ley materia del presente estudio y dictamen contradicen flagrantemente el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que contienen el principio del derecho que tiene toda persona a contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo.



00000025

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

Esto significa que la persona condenada a pena de muerte, tiene derecho a que su petición sea tramitada sin violentar su defensa y el debido proceso.

Otra de las violaciones al debido proceso se encuentra en el artículo 10 de la iniciativa **4728**, el cual establece en su parte conducente que: "... *transcurridos los treinta (30) días de plazo sin que el Presidente de la República haya dictado resolución, se tendrá por denegado tácitamente el recurso. El juez de ejecución ordenará la aplicación de la pena dentro de las siguientes veinticuatro horas.*", esto debido a que al contemplar el silencio administrativo, el ponente de la iniciativa confunde el recurso de gracia con un procedimiento administrativo, que plantean los particulares a la administración pública por servicios que se presentan a la ciudadanía y, el recurso de gracia si bien, debe resolverse en el ámbito del organismo ejecutivo, es un recurso de tipo humanitario que obliga al Estado de Guatemala a garantizar un procedimiento efectivo; ello significa que por virtud de los instrumentos internacionales citados la instancia estatal que deba conocer el recurso de gracia, está obligado a resolverlo efectivamente y no mediante el silencio administrativo, violentando así el principio constitucional del debido proceso.

C.- En cuanto al órgano que debe conocer el recurso de gracia.

El recurso de gracia o conmutación de la pena de muerte es una garantía o recurso de tipo humanitario de toda persona condenada a la pena capital, esencialmente porque el Presidente de la República en representación de la unidad nacional decide sobre el mismo, tomando no sólo los antecedentes judiciales, sino otros aspectos de tipo sociales, económicos, culturales, etc.

En tal sentido, el proyecto de ley identificado con el número **4817** establece la creación del "*Tribunal Extraordinario y Plenipotenciario de Gracia*" conformado por un representante de cada uno de los Presidentes de los Organismos de Estado, estableciéndole como única función la de conocer en única instancia, con carácter definitivo y no apelable el recurso de gracia. En este sentido esta Comisión de Trabajo considera que dicho precepto es violatorio de los principios Constitucionales que le dan sustento a las funciones de los Organismos de Estado



00000026

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

y a su vez desnaturaliza sus funciones constitucionalmente establecidas especialmente en lo relacionado a la división de poderes y a la conformación del sistema republicano contemplado en la Constitución Política de la República en los artículo 140 y 141 del texto constitucional. En este sentido la Corte de Constitucionalidad establece en sentencia del 19 de mayo de 1992 , contenida en el expediente No. 113-92, en su parte conducente que: *"...Uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar; la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados..."*, por lo que considera que la función de la conmutación de la pena de muerte o el conocer el recurso de gracia le corresponde exclusivamente al Presidente de la República por ser un recurso eminentemente humanitario, no así a los demás Organismos de Estado, y que mucho menos debe de ser conocido por representantes de los mismos debido a que es el Presidente de la República que representa la Unidad Nacional.

De dichas normas también se deduce que no es función del Organismo Legislativo el control de las resoluciones judiciales, pues su función esta taxativamente establecida, en el sentido de ser un organismo que produce el sistema jurídico nacional y no un organismo con funciones humanitarias que justifique su intervención en un tribunal especial para resolver un recurso de esta naturaleza. A su vez, también vale la pena recalcar que la participación del Organismo Legislativo en dicho tribunal, atentaría contra el principio de no subordinación propio del sistema republicano y de la división de poderes, porque la resolución del recurso de gracia, estaría vinculando al organismo ejecutivo en una decisión que naturalmente le corresponde al Presidente de la República, afectando a su vez el principio de coordinación que debe prevalecer entre organismos de Estado.



00000027

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

Por otra parte la participación en dicho órgano de un representante del Presidente del Organismo Judicial, viola y contradice los principios de independencia e imparcialidad judicial, ya que se crearía un Tribunal especial para conocer el caso concreto. La citada comisión estaría instituyendo un tribunal especial para resolver una situación que no es jurisdiccional sino de otra índole, contraviniendo a su vez el artículo 12 de la Constitución Política de la República, al establecer un tribunal fuera de la órbita judicial que le compete a dicho organismo de Estado. En este sentido, las funciones del Organismo Judicial son esencialmente jurisdiccionales y no de índole humanitario para intervenir en una instancia para resolver el recurso de gracia.

D.- Elementos que se deben tomar en cuenta el proyecto de ley para decidir sobre el fondo de la petición.

1. El indulto se concibe como un acto de gobierno, por medio del cual el Estado ejerce la acción de protección de la vida humana de las personas condenadas a muerte, para que no se prive al individuo de su vida de forma arbitraria, y de esta forma garantizar el derecho fundamental de la persona humana, especialmente en cuanto a los posibles errores judiciales que pudieran haberse advertido en el trámite del proceso penal; ello significa que el recurso de gracia viene a constituirse un derecho constitucional que no puede ser vulnerado, porque con ello se garantiza una última revisión ante posibles deficiencias procesales. Ello significa que el Recurso de Gracia debe cumplir con el mandato Constitucional del debido proceso, es decir no se puede ejecutar a ninguna persona sino se han resuelto todos los recursos nacionales e internacionales. De lo anterior podemos concluir que no obstante la persona tiene el derecho constitucional al recurso de gracia, por virtud de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, la persona inclusive puede acudir a otros recursos establecidos en la legislación internacional, y solo hasta entonces se puede proceder a la ejecución, de lo contrario no tendría sentido el principio que la pena de muerte se debe aplicar siempre como último recurso.



00000028

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

2.- Razones de índole **político criminal**. En este caso, la autoridad toma sus decisiones a partir de valoraciones que tienen que ver ante todo con los fines del *ius puniendi* estatal. Desde esta perspectiva, la decisión en cada caso concreto tiene que adoptarse con base en tres finalidades: la primera, la finalidad constitucionalmente asignadas a la pena (readaptación social y reeducación); la segunda si la pena de muerte satisface y si ésta cumple con la finalidad esencial del Estado: el de proteger a la persona humana; y, la tercera, si la aplicación de la pena capital cumple con el fin de realización del bien común.

3.- Categoría de indulto **por razones de humanidad**; entrarían todos aquellos casos en que la pena de muerte sería particularmente cruel, por las circunstancias propias de vulnerabilidad del condenado a pena de muerte o por existir algún tipo de discriminación. Por ello el recurso de gracia debe conocerlo el Presidente de la República porque permite valorar otros aspectos que normalmente no se toman en cuenta en el proceso judicial; sobre todo porque en ciertos casos de alta vulnerabilidad social de las personas, permite valorar la conveniencia o no de acudir ante tal respuesta punitiva, tomando en cuenta que en estos casos se puede visualizar un fracaso del Estado en sus políticas de gestión de conflictividad social.

E.- De las exposiciones realizadas en la Mesa de Seguridad y Justicia.

El 11 de junio de 2014, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en el marco de la elaboración del presente dictamen, en el seno de la Mesa de Seguridad y Justicia, recibió las ponencias del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala -ICCPG-, Oficina del Procurador de los Derechos Humanos -PDH, y la Defensa Pública Penal, dichas presentaciones e informes se adjuntan en el presente dictamen.

Dentro de las exposiciones vertidas se destaca que las tres instituciones invitadas, así como las intervenciones de otras instituciones manifiestan ampliamente que el sentido del dictamen a las iniciativas motivo de estudio y análisis, debe ser desfavorable, entre otras por las siguientes razones:



00000029

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

1. La pena de muerte surgió como una pena ejemplificante y a su vez como una pena que compensaba un daño extremo ocasionado. Lejos de ocasionar paz social e intimidar a la sociedad ha generado un imaginario violento, el cual replica la violencia asimilándola como natural.
2. La pena capital no es aplicable a ningún delito del ordenamiento jurídico guatemalteco, sea por contemplar violaciones al principio de legalidad (Parricidio, Asesinato, Ejecución Extrajudicial), por ser posterior a la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Secuestro, Tortura, Desaparición Forzada, Ley de Narcoactividad) o por ser eminentemente políticos (Magnicidio).
3. Las obligaciones estatales en materia normativa no se han aplicado, pues el Estado no ha reformado aquellos artículos que hacen referencia a la peligrosidad del autor, ni modificado las penas de aquellos delitos que son posteriores a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. El recurso de gracia es un resabio colonial, que demuestra lo tardío de la concepción republicana en el país, haciendo de éste una manifestación de la arbitrariedad que encarna el poder ejecutivo.
5. El indulto no tiene objeto material ni normativo, pues no hay personas condenadas a pena de muerte en el país, ni existe posibilidad de que se aplique la misma a ninguna persona, por existir prohibiciones jurídicas para la aplicación de la pena de muerte.
6. Previo a ahondar en el proceso de regulación del indulto, deben solventarse las contradicciones normativas y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de pena de muerte, para no crear así una percepción errónea y falsa de que la pena de muerte se puede aplicar en el país.
7. Guatemala, responde a la tendencia abolicionista de la pena de muerte, así se desprende de lo establecido en el art. 18 constitucional, en el cual



00000030

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

determina que "el Congreso de la República podrá abolir la pena de muerte."

8. Estando vigente aún la pena de muerte para determinados delitos, el Organismo Judicial, Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación, deben ejercer el control de convencionalidad de oficio, a fin de que: 1.- Se aplique la conmutación de la pena en lugar de la aplicación de ésta, que tiene un carácter extraordinario, en atención a las salvaguardias establecidas por Naciones Unidas.

De lo anteriormente expuesto, esta Comisión de Trabajo del Congreso de la República considera que los Proyectos de Ley bajo estudio y análisis en el presente dictamen no contempla estos niveles de procedencia que deben incorporarse para ser coherente con los principios constitucionales y los compromisos internacionales de Guatemala en materia de Derechos Humanos.

La vulneración de un derecho fundamental reconocido por la Constitución Política de la República de Guatemala a partir de falacias; es un retroceso en materia de garantías constitucionales. También lo es: discutir a partir de elementos poco vinculantes a la aspiración social y la apuesta al bien común. En lugar de afirmar las garantías como la vida, la integridad y la dignidad, que todas las personas poseen; es retroceder de manera desigual a ciudadanos que bajo fuero específico han sido sancionados.

Ya que las acciones sobre el devenir de una República democrática deben ser fundadas en el respeto a las garantías sobre las cuales se erige. Consecuentemente la garantía sobre la cual se crea el ordenamiento jurídico guatemalteco y por consiguiente el Estado es: la vida; y, bajo ninguna circunstancia ésta puede suprimirse, pues el fin último constitucional la defensa de la misma.

De lo anterior esta Comisión concluye que el contenido de las iniciativas **4728** y **4817**; 1.- Contradicen los avances que el país ha tenido en materia de defensa de



00000031

Comisión de Legislación y

Puntos Constitucionales

Congreso de la República

Guatemala, C.A.

los Derechos Humanos; 2.- Contravienen la convencionalidad en materia de Derechos Humanos; y que, 3.-No contemplan una interpretación congruente de las garantías constitucionales y en consecuencia contravienen garantías constitucionales.

DICTAMEN

En base a las consideraciones Constitucionales, Legales y Políticas vertidas anteriormente, esta Comisión emite **DICTAMEN DESFAVORABLE** a las iniciativas **4728** y **4817** que disponen aprobar: "*Ley Reguladora del Recurso de Gracia o Perdón Presidencial de la Pena de Muerte*" y "*Ley para Regular el Recurso de Gracia e la Legislación Guatemalteca*" respectivamente, por ser Proyectos de Decreto inoportunos, inconvenientes e inconstitucionales.

Dado en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, en la ciudad de Guatemala el día ocho de julio de dos mil catorce.

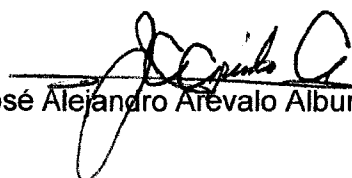


Oliverio García Rodas
Presidente

Carlos Enrique López Girón
Vicepresidente

Alicia Dolores Beltrán López
Secretaria

Luis Pedro Álvarez Morales



José Alejandro Arevalo Alburéz



00000032

*Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

Jorge Mario Barrios Falla

Manuel de Jesús Barquín Durán

Orlando Blanco Lapola

César Augusto Del Águila López

Walter Rolando Félix López

Pedro Gálvez Hernández José

Alberto Gándara Torrebiarte

Carlos Valentín Gramajo Maldonado

Pedro Muadi Menéndez

Amílcar de Jesús Pop Ac

Juan José Porras Castillo

Emmanuel Seidner Aguado

Mario Rolando Torres Marroquín