

IX. LA OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE GUATEMALA: UNA EXPERIENCIA CONSTRUCTIVA EN FAVOR DE LA PAZ

En Centroamérica, las dos primeras experiencias que se tuvieron en torno al debate sobre la que se denominó la constitucionalidad del Convenio 169 de OIT, se dieron en su orden, primero, en Costa Rica y luego en Guatemala. De esa suerte, no se puede abordar la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala sin hacer referencia a un fallo precedente que seguramente se tuvo a la vista como un importante antecedente en la vida constitucional en favor de los pueblos indios de Centroamérica.

Previa la ratificación del Convenio, el directorio de la asamblea legislativa, por medio de su presidente, el licenciado Roberto Tovar Faja, al tenor del artículo 96 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, lo sometió a consulta preceptiva ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La ratificación del aludido Convenio constituye un documento histórico y, seguramente, un antecedente muy importante que debe ser reconocido ampliamente por esa misma razón. En este trabajo se anexa con el propósito de darle difusión. Además, cabe reconocer el aporte del señor presidente de la Sala, doctor Rodolfo Piza Escalante.⁶⁸

⁶⁸ Para Costa Rica resulta importante conocer la sentencia dictada en el recurso de amparo interpuesto por los señores Lenicio Bajarano Rodríguez y compañeros, en contra del presidente de la República y del Ministerio de Gobernación y Policía, y del Consejo Nacional de Migración, del conocido caso de los gaymíes, en donde se aplicó el Convenio 169.

Para el caso guatemalteco, de acuerdo con la cronología que presentamos, el Congreso de la República, el 29 de marzo de 1995, a solicitud de varios diputados, acordó enviar en consulta a la Corte de Constitucionalidad el Convenio 169, para que ésta determinara su constitucionalidad.

El 18 de mayo de 1995 la Corte de Constitucionalidad, mediante el expediente 1995, dio su opinión consultiva y concluyó que el Convenio 169 no contradice la constitución de la República, pero dicho resultado se mantuvo en reserva hasta que en sesión solemne emitió su opinión al respecto y señaló que este instrumento jurídico internacional en ningún momento contradice a la Constitución de la República.

Pero veamos las dudas de los señores diputados y los argumentos socio-antropológicos de la Corte de Constitucionalidad.

1. *Las dudas de los señores diputados*

El Congreso de la República solicitó a la Corte de Constitucionalidad una opinión consultiva sobre el Convenio 169, con base en el artículo 171 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad, cumpliendo con los formalismos jurídicos, legitimó la consulta con base en el artículo 171 de la aludida ley: “Podrán solicitar la opinión de la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República, el presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia”.

A su vez, el marco jurídico dentro del cual está comprendida la opinión consultiva se encuentra en los artículos 268 y 272, inciso e) de la Constitución de la República, y los artículos 149, 163, inciso e), 171, 172 y 175 de la citada Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, “sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos de Estado”.

Sin duda alguna, resulta importante establecer las características legales de la Corte de Constitucionalidad en Guatemala. Jorge Mario García Laguardia informa que la Constitución

de 1985 contempló tres instituciones novedosas: Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional y *ombudsman*.

Informa que la Corte de Constitucionalidad, que por primera vez aparece en la Constitución de 1965, se transforma en un tribunal permanente encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y dar plena eficacia a sus normas, con el fin de convertir sus declaraciones de principios en derecho realmente aplicable, configurando un nuevo sistema de justicia. Las líneas generales, según García Laguardia, son las siguientes:

Principio de supremacía constitucional (artículo 204); dentro de la tradición que viene del siglo XIX se reconoce la inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos (artículo 266); se reconoce, además, que la inconstitucionalidad de las leyes de carácter general permanente de jurisdicción privativa, es la defensa del orden constitucional y actúa como un tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado e independencia económica garantizada con un porcentaje de los ingresos que corresponden al organismo Judicial (artículo 268); se integra con cinco magistrados, nombrados cada uno de ellos por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Universitario de la Universidad Nacional y la Asamblea del Colegio de Abogados (artículo 269). Sus competencias se ampliaron notablemente.

De acuerdo con el artículo 272 constitucional, el Tribunal tiene las siguientes atribuciones:

- a) Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad;
- b) Conocer en única instancia, en calidad de tribunal extraordinario de amparo, en las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el presidente y vicepresidente de la República;
- c) Conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia;

- d) Conocer en apelación de todas las impugnaciones de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados en la ley de la materia;
- e) Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado;
- f) Conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de constitucionalidad;
- g) Compilar la doctrina y principios constitucionales que haya sentado, con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes, manteniendo al día el *Boletín o Gaceta Jurisprudencial*;
- h) Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo, alegando inconstitucionalidad; y, finalmente,
- i) Actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia, establecidos en la Constitución.⁶⁹

La Corte de Constitucionalidad realizó el análisis de la constitucionalidad del Convenio 169 mencionado, por razón de método, analizándolo en forma global y, posteriormente, cada una de las partes que lo integran, con el fin de determinar su conformidad o disconformidad con la Constitución.

En cuanto al primer aspecto, es decir, su estudio en conjunto, determinó el lugar que el Convenio ocupa dentro del ordenamiento jurídico, y su posición respecto a la Constitución, para dilucidar si, en un momento determinado, podría sustituir aspectos de la norma suprema para contradecirla.

Luego, analizó las diferentes partes del Convenio.

⁶⁹ García Laguardia, Jorge Mario, *Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985*, Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos, 1994, pp. 66 y 67. Véase también "El Tribunal Constitucional. Nueva institución de la Constitución guatemalteca de 1985", *Memorial del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. I, pp. 175-188.

2. *Los argumentos socioantropológicos y jurídicos de la Corte de Constitucionalidad*

De la opinión consultiva se desprenden los siguientes:

- La caracterización de Guatemala como país unitario, pluricultural, multiétnico y multilingüe, conformando esa unidad dentro de la integridad territorial y las diversas expresiones socioculturales de los pueblos indígenas, los que aún mantienen la cohesión de su identidad, especialmente los de ascendencia maya, como los achi, akateco, awakateco, chorti, chuj, itza, ixil, jakalteco, kanjobal, kaqchikel, kiche, mam, mopan, pocoman, poqonchi, Q'eqchi, sakapulteco, sikapakense, tectineco, tz'utujil y Uspanteco. La Corte fue del criterio que el Convenio 169 no contradice lo dispuesto en la Constitución y es un instrumento jurídico internacional complementario, que viene a desarrollar las disposiciones programáticas de los artículos 66, 67, 68 y 69 de la misma, lo que no se opone sino que, por el contrario, tiende a consolidar el sistema de valores que proclama el texto constitucional.
- La Corte de Constitucionalidad, al ordenar la publicación de la consulta, estimó: “que sólo con base en estudios profundos, serenos y objetivos sobre temas de esta naturaleza, se puede llegar a un conocimiento verdadero de problemas reales que se relacionan con el desarrollo y la paz de nuestros pueblos, en los que se encontrarán los elementos necesarios para formar criterios o juicios constructivos sobre los mismos”.
- Su comentario de que el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no obstante contener casi todos los mismos principios de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y tribales en países independientes, en su contexto se fundamentaba básicamente en la teoría ya superada de la integración social de dichos pueblos, o sea, la que mediante acciones paternalistas traban de lograr su asimilación o

incorporación, es decir, que los indígenas al asumir la calidad de ciudadanos tendían a desaparecer como tales.

- Afirma que por el contrario, el Convenio 169 de la OIT aporta nuevos elementos eficaces para remover los obstáculos que impiden a los pueblos indígenas gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, en el mismo grado que el resto de la población; por una parte, se promueve el respeto a su cultura, religión, organización social y económica y a su identidad propia como pueblos, lo que ningún Estado democrático de derecho o grupo social puede negarles; y, por la otra incorpora el mecanismo de la participación y consulta con los pueblos interesados, a través de sus organizaciones o de sus representantes, en el proceso de planificación, discusión, ejecución y toma de decisiones sobre los problemas que le son propios, como forma de garantizar su integridad, el reconocimiento, respeto y fomento de sus valores culturales, religiosos y espirituales.
- Lo anterior significa que el Convenio 169 de la OIT constituye el instrumento jurídico internacional mediante el cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su organismo especializado, Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en el marco de su competencia, reitera los principios de la carta y demás tratados, convenios y declaraciones que en materia de derechos humanos y libertades fundamentales ha adoptado la comunidad internacional para reafirmar, fomentar y extender el goce efectivo de esos derechos a los pueblos indígenas y tribales en los países independientes que, a la vez, forman parte de la población en general de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas.
- La opinión consultiva da cuenta del desarrollo constitucional que en materia de los derechos de los pueblos indígenas se dio, en su momento, en Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú.
- En adición a preceptos constitucionales, cita las experiencias de México, Argentina, Brasil, Chile. Advierte las

ratificaciones del Convenio 169 por parte de Noruega, Dinamarca, México, Colombia, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú y Honduras.⁷⁰

- Recuerda que en materia de derechos humanos, Guatemala ha suscrito, aprobado y ratificado varios tratados y convenios internacionales, que forman parte de su legislación, en los que se reconocen los derechos humanos y las libertades fundamentales, encontrándose dentro de ellos la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y finalmente la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.⁷¹

⁷⁰ Guatemala fue el primer país en América que constitucionalizó los derechos de los pueblos indígenas. Recordemos la experiencia de la Constitución de 1945 derogado a consecuencia de la invasión, comandado por Carlos Castillo Armas, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Véase Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "La Constitución guatemalteca de 1945, precursora de los derechos étnicos", *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, México, UNAM, IIJ, 1993, pp. 7-19.

⁷¹ Corte de Constitucionalidad, *Opinión consultiva relativa al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y Convenio 169 (OIT)*, Guatemala, Foto Publicaciones, 1995.