



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/3  
26 de junio de 2003

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Promoción y Protección  
de los Derechos Humanos  
55º período de sesiones  
Tema 3 del programa provisional

**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ESTADO DE  
DERECHO Y DEMOCRACIA**

**La discriminación en el sistema de justicia penal**

**Documento preliminar elaborado por la Sra. Leila Zerrougui, Relatora Especial  
encargada de realizar un estudio detallado de la discriminación en el sistema  
de justicia penal, en aplicación de la decisión 2002/3 de la Subcomisión**

**INTRODUCCIÓN**

1. En el 52º período de sesiones de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, se señaló a la atención de los miembros de la Subcomisión la magnitud del fenómeno de la discriminación en la administración de justicia. Para atender a esa preocupación, el Grupo de Trabajo del período de sesiones de la Subcomisión sobre la administración de justicia encomendó a la Sra. Leila Zerrougui que preparase para su siguiente período de sesiones un documento de trabajo relativo a un aspecto de ese fenómeno: la discriminación en el sistema de justicia penal.
2. En el 53º período de sesiones de la Subcomisión, la Sra. Zerrougui presentó al Grupo de Trabajo del período de sesiones un documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/2001/WG.1/CRP.1) en el que confirma la magnitud del fenómeno de la discriminación en la administración de justicia y subraya que la documentación consultada y las investigaciones realizadas le

permitieron comprobar que la discriminación constituye una práctica corriente en los locales de la policía, en los juzgados y en las prisiones y propone realizar un estudio sobre la discriminación en el sistema de justicia penal.

3. En su decisión 2001/104, de 10 de agosto de 2001, la Subcomisión, tomando nota con satisfacción del documento de trabajo elaborado por la Sra. Zerrougui para el Grupo de Trabajo del período de sesiones, decidió pedirle que prosiguiera su trabajo de investigación, teniendo en cuenta los comentarios formulados por los miembros de la Subcomisión, y que le presentara su documento de trabajo final en su 54º período de sesiones.

4. En el 54º período de sesiones de la Subcomisión, la Sra. Zerrougui presentó un documento de trabajo final (E/CN.4/Sub.2/2002/5) estructurado en torno a cuatro grandes temas: 1) un análisis retrospectivo de la aportación de la Subcomisión en la esfera examinada, 2) las incidencias del contexto internacional, 3) el examen detenido de algunos aspectos del marco conceptual propuesto para el estudio, y 4) las conclusiones y recomendaciones.

5. En su resolución 2002/3, de 12 de agosto de 2002, la Subcomisión acogió con satisfacción los dos documentos de trabajo presentados por la Sra. Leila Zerrougui, recomendó a la Comisión de Derechos Humanos que hiciera suya la decisión de nombrarla Relatora Especial encargada de realizar un estudio detallado de la discriminación en el sistema de justicia penal con miras a determinar los medios más eficaces para garantizar la igualdad de trato en el sistema de justicia penal a todas las personas sin discriminación, y en particular a las personas vulnerables, y le pidió que presentase un informe provisional a la Subcomisión en su 56º período de sesiones y un informe final en su 57º período de sesiones.

6. En su 59º período de sesiones, la Comisión aprobó, en su decisión 2003/108, de 23 de abril de 2003, la designación de la Sra. Zerrougui como Relatora Especial y pidió al Secretario General que le prestase toda la asistencia necesaria para que pudiera desempeñar su mandato, incluida la asistencia de un consultor con conocimientos especializados en la materia.

7. Por falta de tiempo entre la confirmación de su nombramiento por la Comisión y la fecha límite fijada para la presentación de los documentos de la Subcomisión, la Relatora Especial, cuya designación aún no ha sido ratificada por el Consejo Económico y Social, no está en condiciones de elaborar su informe preliminar para el 55º período de sesiones de la Subcomisión. No obstante, decidió redactar el presente documento para definir la orientación del estudio y su marco conceptual y proponer a la Subcomisión un plan de trabajo preliminar.

## **I. RECAPITULACIÓN DEL MÉTODO ADOPTADO PARA ESTABLECER EL MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO**

8. Cabe recordar que se encomendó a la Sra. Zerrougui que preparase el primer documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/2001/WG.1/CRP.1) en el marco de los preparativos de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Conferencia de Durban). En dicho documento se señala la importancia de la cláusula de no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley en las normas internacionales más pertinentes, se identifica a las víctimas potenciales de la discriminación, se esbozan sus distintas manifestaciones y se propone un marco conceptual para

la posible realización de un estudio sobre la discriminación en el sistema de justicia penal. El marco propuesto pone de relieve la importancia y la disponibilidad de los datos sobre las manifestaciones de la discriminación en el sistema de justicia penal y orienta el estudio a la búsqueda y la identificación de los mecanismos discriminatorios de los que se deriva la persistencia de la discriminación en la administración de la justicia penal.

9. El primer documento de trabajo fue objeto de observaciones de los miembros del Grupo de Trabajo del período de sesiones sobre la administración de justicia y de la Subcomisión. Los miembros de la Subcomisión subrayaron que la complejidad y la importancia del tema requerían un estudio completo, aunque se debía profundizar en ciertos aspectos de las investigaciones efectuadas. Insistieron en particular en la identificación de los mecanismos discriminatorios en la cooperación interestatal y de los dimanantes de la inadaptación de los sistemas nacionales de justicia penal a las necesidades de las poblaciones vulnerables, prestando una atención especial a los extranjeros, las minorías, las poblaciones indígenas y las categorías sociales desfavorecidas.

10. El documento de trabajo final (E/CN.4/Sub.2/2002/5) fue presentado en un contexto internacional marcado por la Conferencia de Durban y los ataques del 11 de septiembre de 2001. Se subrayaron las consecuencias de esos dos acontecimientos para la problemática de la discriminación en el sistema de justicia penal y se formularon propuestas para que la labor futura se inscriba en el marco de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban, por un lado, y que, salvo que se establezcan otros mecanismos al efecto, esté orientada hacia las violaciones del derecho a la no discriminación imputables a las medidas adoptadas para prevenir y combatir el terrorismo, la inmigración ilegal y la delincuencia transnacional organizada.

11. Por último, y teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por los miembros de la Subcomisión, se profundizó en algunos aspectos del marco conceptual propuesto para el estudio y se abordaron dos motivos de preocupación: las exclusiones y la discriminación respecto de los no nacionales en la cooperación entre los Estados en materia penal y la inadaptación de los sistemas nacionales de justicia penal a las necesidades de los grupos vulnerables, poniendo de manifiesto las discriminaciones y las dificultades a las que se enfrentan los desfavorecidos, las poblaciones indígenas y las minorías en situación de inferioridad en la justicia penal.

## **II. DETERMINACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO**

12. El estudio fue autorizado a fin de determinar la forma más eficaz de garantizar la igualdad de trato en el sistema de justicia penal a todas las personas sin discriminación y, en especial, a las personas vulnerables. Al presentar el documento de trabajo final, se propusieron varios criterios para determinar el marco definitivo del estudio. Algunos insistieron en las desigualdades estructurales y pusieron de relieve la espiral que lleva de la discriminación social a la marginación, que engendra frustraciones que pueden dar lugar a conductas delictivas, fuentes a su vez de estigmatización colectiva.

13. Esta espiral de la estigmatización es tanto más perjudicial cuanto la justicia reproduce las convicciones, las imágenes y los estereotipos de la sociedad. En los preparativos del estudio se destacaron estos factores y se pusieron en evidencia la pobreza, la carga del pasado y la influencia de los grupos dominantes como otros tantos factores determinantes de la persistencia

de la discriminación en el sistema de justicia penal. El vínculo entre el equilibrio del poder en la sociedad y las discriminaciones en el sistema de justicia penal es evidente, puesto que suelen ser los grupos dominantes los que administran la justicia, orientan las políticas penales y determinan las prioridades, así como los medios para aplicarlas.

14. Pero no basta con conocer las causas de la estigmatización, hay que lograr además que se las admita, demostrando que, en su funcionamiento diario, la justicia penal priva a las personas y los grupos más vulnerables de algunos de sus derechos fundamentales. Por este motivo, se subrayó desde el principio que la aportación de la Subcomisión sólo será efectiva si el estudio lleva a demostrar los mecanismos discriminatorios en el sistema penal, poner de manifiesto la discriminación *de jure* en las normas fundamentales o de procedimiento e indicar las mejores prácticas ya adoptadas a nivel internacional, regional o nacional para disminuir las desigualdades y eliminar las discriminaciones en el sistema de justicia penal y proponer recomendaciones útiles.

15. En general, los miembros de la Subcomisión estuvieron de acuerdo con este criterio y destacaron que la futura labor debía centrarse en el proceso penal propiamente dicho, pero, sin perder de vista la dimensión social de la discriminación en el sistema de justicia penal. Algunos expresaron el deseo de que el estudio previsto no elimine totalmente el análisis de los motivos de discriminación, en especial los que se manifiestan por la discriminación pasiva, y que cabe tener en cuenta en ese planteamiento a tres grandes grupos en particular, es decir, los extranjeros, los indígenas y las minorías vulnerables; en cada una de estas categorías habrá de tenerse en cuenta a las mujeres.

16. A este fin, las investigaciones realizadas hasta el momento indican que la dimensión racial es un hecho innegable en la discriminación en el sistema de justicia penal. En efecto, se ha establecido que suele ser una manifestación del racismo, la xenofobia o la intolerancia y que entre las víctimas más susceptibles de sufrir discriminaciones se cuentan los extranjeros, las minorías y las poblaciones indígenas. Pero estos grupos no son los únicos que la sufren: otras personas, por otros motivos (la pobreza, las preferencias sexuales, la pertenencia a una minoría, la discapacidad física o mental, el género) son igualmente víctimas de la discriminación y son sometidas a un trato no equitativo en el sistema de justicia penal. Los problemas a los que las posibles víctimas han de hacer frente son a veces muy distintos, pero también hay similitudes y características comunes, y probablemente no sea necesario examinarlos por separado.

17. La Relatora Especial no prevé adoptar un criterio que se centre en las víctimas potenciales de la discriminación<sup>1</sup>. Propugna un criterio general que, partiendo de las fuentes supranacionales del derecho penal y del procedimiento penal en materia de protección de los derechos y libertades fundamentales, examine el marco institucional y las normas esenciales y de procedimiento que organizan a nivel nacional la actividad de los órganos de investigación, de

---

<sup>1</sup> Este es el criterio adoptado por otros mecanismos que, en el marco de su respectivo mandato, incluyeron la discriminación en la administración de justicia desde el punto de vista de una categoría de víctimas o de la víctima (véanse, entre otros, el informe E/CN.4/2003/63 sobre el proyecto de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, y el informe E/CN.4/2003/21 del Grupo de Trabajo de Expertos sobre las personas de ascendencia africana).

procesamiento, de enjuiciamiento y de aplicación de las penas para señalar las discriminaciones *de jure*, las discriminaciones indirectas y los factores que dan lugar a que continúe la discriminación en el sistema de justicia penal. En este enfoque, la conducta discriminatoria sólo se abordará de forma secundaria puesto que, como ya se mencionó en el documento de trabajo final, las conductas discriminatorias en la justicia penal ya han sido tratadas ampliamente en el estudio realizado por el juez Abou Sayeed Chowdhury, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (E/CN.4/Sub.2/1982/7) y que, en cualquier caso, si las conductas discriminatorias persisten es porque la justicia, cómplice o ineficaz, garantiza la impunidad a sus autores.

18. Por lo tanto, es a través del análisis del marco jurídico del proceso penal y de la administración penitenciaria que se pondrá en evidencia la victimización de grupos y personas a las que la precariedad de su situación y sus derechos predispone a la discriminación. Se estudiarán sucesivamente las desigualdades estructurales que, a falta de medidas positivas, ponen en peligro la igualdad de acceso al derecho y a la justicia, la precariedad de la situación de la víctima en el proceso penal, las distinciones y diferencias de trato que a veces son necesarias para una buena administración de la justicia, pero que pueden manifestarse por privaciones de los derechos fundamentales. También se tratarán las discriminaciones atribuibles al marco institucional de la justicia penal, a la elección de un tipo de organización, de sistema o de procedimiento y a las leyes fundamentales y las normas que, o bien organizan abiertamente la discriminación o, aun siendo neutras, generan discriminaciones. Siguiendo este criterio, se hará hincapié en las discriminaciones padecidas por las personas que pertenecen a poblaciones desfavorecidas, los extranjeros, las poblaciones indígenas y las minorías.

19. En lo que respecta a las mujeres, la Relatora Especial considera importante adoptar un criterio que tenga en cuenta el género, no sólo porque se pide a todos los mecanismos de las Naciones Unidas que integren este criterio en sus actividades sino, sobre todo, porque en las distintas fases del proceso penal y en la administración penitenciaria de casi todos los países, las mujeres son víctimas de múltiples discriminaciones por ser mujeres independientemente del grupo al que pertenezcan y sea cual fuere su condición (víctimas, autoras de infracciones o meros testigos). Las mujeres procedentes de poblaciones vulnerables padecen otras formas de discriminación derivadas de la precariedad de los derechos del grupo al que pertenecen, lo que naturalmente se tendrá en cuenta en el criterio propuesto para poner de manifiesto las múltiples formas de discriminación padecidas por las mujeres y las niñas en el sistema de justicia penal.

20. Una vez circunscrita la problemática de la discriminación en el sistema de justicia penal, la Relatora Especial examinará las medidas positivas y las buenas prácticas adoptadas a nivel internacional, regional y nacional. Estas prácticas servirán de base a la elaboración de principios rectores o de guía de buenas prácticas para garantizar la igualdad de acceso a los tribunales, incluida la igualdad de acceso al derecho y al juez, y velar por una protección efectiva de las personas y los grupos vulnerables contra la discriminación en el sistema de justicia penal.

21. A este respecto, se propone a la Subcomisión el siguiente plan de trabajo preliminar:

- a) Las personas vulnerables entre la igualdad formal ante la ley y ante los tribunales y las distinciones, diferencias de trato y desigualdades estructurales;

- b) Las discriminaciones *de jure* y las discriminaciones institucionales en el proceso penal y en la administración penitenciaria;
- c) La discriminación en el sistema de justicia penal teniendo en cuenta la perspectiva de género;
- d) Las buenas prácticas adoptadas a nivel internacional, regional y nacional para reducir las desigualdades y eliminar la discriminación en el sistema de justicia penal;
- e) Las conclusiones y recomendaciones, incluidos los principios rectores, para garantizar a las personas vulnerables el derecho a la no discriminación y el respeto de los derechos fundamentales en el sistema de justicia penal.

-----